Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 426 Regels inzake het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk, inzake het beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk en inzake het toezicht op het beheer van publieke liquide middelen en publieke financiële middelen buiten het Rijk (Comptabiliteitswet 2016)

Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave **blz.**

kst-34426-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

I. Algemeen

1 Inleiding

Dit wetvoorstel voor de Comptabiliteitswet 2016 strekt tot algehele vervanging van de Comptabiliteitswet 2001.[3] Het wetsvoorstel geeft een nieuw wettelijke kader voor het beheer, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk. Tevens is het wetsvoorstel van toepassing op het beheer van publieke liquide middelen en het toezicht op het beheer van publieke liquide middelen en publieke financiële middelen. Verder

[3] De intrekking van de Comptabiliteitswet 2001 brengt met zich mee dat de op die wet gebaseerde regelgeving van rechtswege vervalt.

regelt het wetsvoorstel, op grond van artikel 78 van de Grondwet, de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer.

Met dit wetsvoorstel wordt gevolg gegeven aan de toezeggingen aan de Staten-Generaal om te komen tot een modernisering van de Comptabiliteitswet 2001 en wordt een juridische vertaling gegeven van de hoofdlijnennotitie over de modernisering van de Comptabiliteitswet.[4]

1.1 Aanleiding voor een algehele herziening van de Comptabiliteitswet

De Comptabiliteitswet 2001 is qua structuur grotendeels gebaseerd op de Comptabiliteitwet 1976, die in 1960 door de staatscommissie Simons is voorbereid. Die wet is afgeleid van een ontwerp van wet tot herziening van de Comptabiliteitswet uit 1927.

De Comptabiliteitswet is sinds 1976 veertien keer gewijzigd en daarmee aangepast aan nationale en internationale ontwikkelingen op het gebied van financiële sturing, de doelmatigheid van het beheer, de verbetering van de financiële informatievoorziening en de versterking van de controle en verantwoording. Hoewel de Comptabiliteitswet 2001 door alle wijzigingen inhoudelijk aansluit bij de actuele ontwikkelingen, is zij qua structuur gedateerd. Daarnaast hebben deze wijzigingen niet geleid tot een integrale modernisering van de Comptabiliteitswet waarbij duurzaamheid, flexibiliteit, een moderne opzet en het regelen van de hoofdzaken voorop staan. Vanuit de praktijk is er behoefte aan een algehele herziening van de Comptabiliteitswet die leidt tot een meer toegankelijke en duurzame wet.

1.2 Karakter en doel van het wetsvoorstel

Karakter

De Comptabiliteitswet is gebaseerd op artikel 105, vierde lid, van de Grondwet. Dat artikel bepaalt dat de wet regels stelt omtrent het beheer van de financiën van het Rijk. Dit betekent dat de Comptabiliteitswet in de eerste plaats de inrichting en organisatie van het Rijk vanuit een financiële invalshoek regelt. Het wetsvoorstel stelt daarom regels voor de rijksbegroting en rijksverantwoording, zoals de wijze van inrichting, indiening en de verantwoording daarvan.

Aangezien ook organisaties buiten het Rijk worden gefinancierd met publieke middelen, regelt de Comptabiliteitswet tevens het beheer van de publieke financiële middelen door deze organisaties. Dergelijke organisaties ontvangen bijvoorbeeld publieke middelen uit de rijksbegroting of uit wettelijke premies of tarieven voor het uitvoeren van hun wettelijke taken. Kenmerkend is dat deze organisaties op afstand van de ministeries staan en hun taken zelfstandig uitvoeren. Voorbeelden zijn onderwijsinstellingen, het Kadaster, Staatsbosbeheer, etc. Deze organisaties worden in de Comptabiliteitswet beschouwd als rechtspersonen met een wettelijke taak.
Ten behoeve van deze rechtspersonen met een wettelijke taak bevat het wetsvoorstel generieke regels en worden zij algemene eisen gesteld aan het toezicht op de taakuitvoering, het beheer en de verantwoording van de publieke middelen. In aanvulling op deze generieke regels en algemene eisen uit de Comptabiliteitswet kunnen in sectorwetgeving specifieke eisen worden gesteld aan het toezicht op de taakuitvoering, de inning, het beheer en de verantwoording van de publieke middelen. Zo

[4] Kamerstukken II 2005/06, 29 949, nr. 55 en bijlage en Kamerstukken II 2012/13, 33 670, nr. 1.

stelt bijvoorbeeld de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in de bekostigingswetten voor de subsectoren van het onderwijs specifieke eisen aan onderwijsinstellingen die vanuit de rijksbegroting publieke middelen ontvangen.

Doelstellingen

Het wetsvoorstel heeft allereerst een moderne structuur van de Comptabiliteitswet ten doel. Daarnaast wordt beoogd meer ruimte te bieden voor toekomstige ontwikkelingen, zodat de Comptabiliteitswet geen of minimale aanpassing behoeft. Deze doelstelling wordt bereikt door in het wetsvoorstel globale voorschriften te hanteren en de uitwerking van een aantal onderwerpen in (nadere) regelgeving te regelen. Dit bevordert niet alleen de flexibiliteit van de wet, maar zorgt er ook voor dat de Comptabiliteitswet duurzamer, en dus minder onderhoudsgevoelig wordt.

Verder heeft de Comptabiliteitswet een heldere regeling van de financiële verantwoordelijkheden van de Ministers voor het beheer, de bedrijfsvoering en het beleid ten doel. Het wetsvoorstel beoogt onder meer een praktisch aanknopingspunt aan te reiken voor het afleggen van verantwoording aan de hand van een jaarverslag in situaties waarin meer dan één Minister bij een beleidsterrein is betrokken. Bijvoorbeeld in die situaties is het beleid, de uitvoering, het toezicht of de bedrijfsvoering niet meer uitsluitend de verantwoordelijkheid van één Minister. De praktische handreiking wordt in artikel 4.2 van het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht.
Hiermee sluit het wetsvoorstel aan bij ontwikkelingen die zich afgelopen decennia binnen het Rijk in de uitvoering van het beleid en de bedrijfsvoering hebben voorgedaan. Het standaardmodel waarin Ministers direct belast zijn met en verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen, het vaststellen en het uitvoeren van het beleid is in toenemende mate vervangen door een ander model. In dit nieuwe model worden andere partijen bij de uitvoering en het toezicht betrokken en is de Minister primair verantwoordelijk voor het beleid en de benodigde begrotingsmiddelen.

Een ander oogmerk van het wetsvoorstel is om de taken en de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij de tijd te brengen en bij de praktijk te laten aansluiten. Dit is vormgegeven door in dit wetsvoorstel diverse taken en bevoegdheden aan de Algemene Rekenkamer toe te kennen die niet in de Comptabiliteistwet 2001 zijn geregeld. Een voorbeeld is de mogelijkheid om onderzoek te verrichten naar een bijdrage in natura die kenmerken heeft van een subsidie, lening of garantie.

1.3 Reikwijdte van het wetsvoorstel

Rijk

Het wetsvoorstel bevat algemene voorschriften over het begrotings- en verantwoordingsproces en de inhoud van de begrotings- en verantwoordingsstukken. Bijvoorbeeld voorschriften over de inrichting, samenstelling en wijze van inrichting van de rijksbegroting en de departementale jaarverslagen. Deze voorschriften staan in de hoofdstukken 2 tot en met 4 en gelden voor het Rijk. De Ministers en de bestuurders van de colleges hebben daarbij een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het naleven van deze voorschriften. In de praktijk zijn vooral de directies Financieel-Economische Zaken van de ministeries en de financiële adviseurs van de colleges belast met de toepassing van de Comptabiliteitswet. De Minister van Financiën heeft een aantal specifieke taken

aangezien hij binnen het Rijk belast is met de coördinatie van het begrotingsbeheer en het begrotings- en verantwoordingsproces.

Rechtspersonen met een wettelijke taak

De algemene voorschriften over het begrotings- en verantwoordingsproces uit het wetsvoorstel zijn van toepassing op de onderdelen van het Rijk. Dit zijn alle onderdelen die tot de publiekrechtelijke rechtspersoon de Staat der Nederlanden behoren, waaronder de publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Deze bestuursorganen zijn onderdeel van de Staat der Nederlanden. Hierbij valt te denken aan de Kiesraad, de Huurcommissie en het College bescherming persoonsgegevens.

De algemene voorschriften over het begrotings- en verantwoordingsproces gelden echter niet voor rechtspersonen met een wettelijke taak of zelfstandige bestuursorganen *met eigen rechtspersoonlijkheid*. Deze rechtspersonen en bestuursorganen zijn aan andere begrotings- en verantwoordingsvoorschriften gebonden. Daarbij valt te denken aan de artikelen 31 tot en met 35 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen waarin de regels voor de begroting en de verantwoording zijn geregeld.

Begrotingsmiddelen

Het wetsvoorstel heeft primair betrekking op de rijksbegroting, de rijksverantwoording, het begrotingsbeheer en financieel beheer van het Rijk. Daarbij gaat het om de rechtmatige en doelmatige besteding van de publieke middelen uit de rijksbegroting of wel de begrotingsmiddelen. Met de begrotingsmiddelen worden uitgaven verricht door de ministeries (waaronder de agentschappen), de Hoge Colleges van Staat en andere organisaties, zoals de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Premiemiddelen

De premiemiddelen zijn in beheer van sociale fondsen waarmee de zorguitgaven en de sociale uitkeringen worden betaald. De financiering van de sociale fondsen geschiedt via premies en voor een deel via rijksbijdragen ten laste van de rijksbegroting.

Premies zijn een bestemmingsheffing waarbij vooraf wordt vastgesteld waaraan deze middelen worden besteed. Bijvoorbeeld aan de werkloosheidsuitgaven of zorguitgaven.

De rijksbijdragen ter financiering van de sociale fondsen worden in de begroting van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid opgenomen. Aangezien deze rijksbijdragen ten laste van de rijksbegroting plaatsvinden, moeten deze bijdragen voldoen aan de algemene voorschriften over het begrotings- en verantwoordingsproces zoals die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Dit geldt ook voor de voorschriften voor de verantwoording over de recht- en doelmatigheid.

Publieke middelen

In dit wetsvoorstel wordt ook het begrip publieke middelen gehanteerd. De begrotingsmiddelen, de premiemiddelen en de opbrengsten uit wettelijke heffingen (belastingen, bestemmingsheffingen of tarieven) worden gezamenlijk als publieke middelen aangeduid.

2 Inhoud van het wetsvoorstel

2.1 Algemeen

Het wetsvoorstel vormt het juridische kader waarbinnen de sturing en beheersing van het beleid en de bedrijfsvoering binnen het Rijk plaatsvindt.

Het wetsvoorstel bevat regels over:
- de relevante financiële processen: het begrotings- en verantwoordingsproces en het financieel beheer bij het Rijk;
- de actoren die daarin een rol spelen, zoals de Ministers en de bestuurders van de Hoge Colleges van Staat en andere colleges, de Minister van Financiën als de coördinator van het begrotingsbeheer en het financieel beleid en de Algemene Rekenkamer als de externe controleur;
- de informatie die voor de financiële processen nodig is: zowel de informatie voor de interne sturing binnen ministeries en colleges als de informatievoorziening aan de Staten-Generaal;
- de normering van deze processen en de benodigde informatie: aan welke eisen de processen en de informatie moeten voldoen.

Binnen het begrotings- en verantwoordingsstelsel hebben de Staten-Generaal, de regering en de Algemene Rekenkamer elk hun eigen rol. De regering bepaalt samen met het parlement het beleid. Bij de uitvoering van dat beleid worden door de regering publieke middelen besteed. De regering presenteert haar beleidsplannen en de bijbehorende begrotingswetsvoorstellen jaarlijks op de derde dinsdag van september. De Staten-Generaal hebben, naast hun taak als medewetgever, een controlerende rol: zij controleren en beoordelen het functioneren van de regering. De Comptabiliteitswet definieert de normen die in het begrotings- en verantwoordingsproces worden gehanteerd, waaronder de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de begrotingsmiddelen. De Algemene Rekenkamer onderzoekt onder andere de recht- en doelmatigheid van de begrotingsmiddelen en keurt jaarlijks de rijksrekening goed. De Algemene Rekenkamer voorziet de Staten-Generaal van onafhankelijke informatie die zij op haar eigen onderzoek baseert. De Staten-Generaal kunnen deze informatie gebruiken om hun controlerende taak uit te oefenen en om de Ministers decharge te verlenen.

2.2 Opbouw van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 bevat de definities van de belangrijkste begrippen die in het wetsvoorstel worden gebruikt. De opzet van de rijksbegroting, rijksverantwoording en het proces van autorisatie door de Staten-Generaal worden in hoofdstuk 2 geregeld. Hoofdstuk 3 regelt de normen die gelden voor de processen van onder meer het begrotingsbeheer en het financieel beheer. De bepalingen over de ministeriële verantwoordelijkheden op het terrein van het begrotingsbeheer, financieel beheer en de doelmatigheid van het beleid en de bedrijfsvoering zijn in hoofdstuk 4 geregeld.

Hoofdstuk 5 regelt het beheer van de publieke liquide middelen buiten het Rijk. Hoofdstuk 6 bevat bepalingen voor het ministeriële toezicht op de taakuitoefening en het beheer van publieke financiële middelen buiten het Rijk. Hoofdstuk 7 betreft de samenstelling, organisatie, taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. De comptabele noodwetgeving is in hoofdstuk 8 geregeld. Hoofdstuk 9 bevat bepalingen die andere wetten wijzigen. Tot slot bevat hoofdstuk 10 bepalingen over de evaluatie, het overgangsrecht en de inwerkingtreding.

2.3 Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

Om de kwaliteit van de informatie in de begrotings- en verantwoordingsstukken te bevorderen zijn uniforme definities van de belangrijkste begrippen nodig. Hiermee wordt de betrouwbaarheid, de uniformiteit en de vergelijkbaarheid vergroot van de informatie die door de Ministers aan de Staten-Generaal wordt verstrekt. Daarnaast wordt hiermee de kans op interpretatieverschillen verkleind en de leesbaarheid van de Comptabiliteitswet bevorderd. Om deze redenen regelt hoofdstuk 1 de definities van de belangrijkste begrippen die in het wetsvoorstel worden gebruikt.

Het gebruik van uniforme definities is een vernieuwing ten opzichte van de Comptabiliteitswet 1976 en de Comptabiliteitswet 2001.

2.4 Hoofdstuk 2: De begroting en verantwoording van het Rijk

Dit hoofdstuk geeft algemene regels over de begrotingsinfrastructuur, zoals voorschriften over het opstellen van de begroting en het afleggen van verantwoording in de vorm van een jaarverslag.

Daarnaast bevat hoofdstuk 2 voorschriften over de begroting en de verantwoording van het Rijk. De voorschriften hebben betrekking op de inrichting, indiening en wijziging van de begroting, de inwerkingtreding van de (suppletoire) begroting, de slotverschillen, de rijksverantwoording en de dechargeverlening. Bij deze voorschriften staat het budgetrecht van de Staten-Generaal centraal. De Kamers der Staten-Generaal oefenen dit recht uit door middel van het vooraf goedkeuren van de begrotingen, waaronder de suppletoire begrotingen en de slotverschillen. Het sluitstuk is de dechargeverlening die achteraf aan de hand van de jaarverslagen door de Staten-Generaal wordt verleend over het gevoerde financieel beheer.

2.5 Hoofdstuk 3: Begrotingsbeheer en financieel beheer: normering

Hoofdstuk 3 schrijft de normen voor die gelden voor het begrotingsbeheer en het financieel beheer binnen het Rijk en voor de specifieke processen die daaronder vallen, zoals het begrotings- en verantwoordingsproces. Het betreft de normen van rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid.

Met deze normen wordt beoogd dat de informatie in de begrotings- en verantwoordingsstukken betrouwbaar is en zoveel mogelijk op vergelijkbare wijze wordt gepresenteerd. Om te komen tot betrouwbare informatie worden eisen gesteld aan de financiële administraties en het begrotings- en verantwoordingsproces. Het kabinet en de Staten-Generaal bepalen telkens gezamenlijk wat zij als relevante informatie beschouwen. In dit verband is in de afgelopen decennia overleg gevoerd over de operatie Comptabel Bestel, de operatie Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording, de operatie betreffende de begrotingspresentatie Verantwoord Begroten[5] en de instelling van agentschappen.

2.6 Hoofdstuk 4: Begrotingsbeheer en financieel beheer: verantwoordelijkheden

Het wetsvoorstel geeft de hoofdregel dat iedere Minister verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting en het opstellen van de begroting en het jaarverslag. Uitgangspunt is dat één Minister verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid, alsmede het beheer van

[5] Kamerstukken II 2012/2013, 31 865, nr. 50.

de beschikbare budgettaire middelen. Na afloop van een begrotingsjaar legt die Minister verantwoording aan de Staten-Generaal af over het gevoerde beleid en de middelen die hiervoor zijn ingezet.

Naast deze situatie ontstaan er binnen het Rijk steeds meer samenwerkingsvormen waarbij meer dan één Minister bij een beleidsterrein is betrokken en waarbij het beleid, de uitvoering, het toezicht of de bedrijfsvoering niet meer uitsluitend de verantwoordelijkheid van één Minister zijn. Dergelijke ontwikkelingen vragen om een praktische regeling van de verantwoording. Ook indien een Minister niet zelf het beleid uitvoert, daarop toezicht houdt of de bedrijfsvoering verzorgt die aan zijn begroting ten grondslag ligt, dient hij daarover wel verantwoording in zijn jaarverslag af te leggen. Om die reden bevat hoofdstuk 4 een bepaling die regelt dat de Minister zorgdraagt voor de informatie over het uitgevoerde beleid, het toezicht of de bedrijfsvoering. Deze informatie kan de Minister vervolgens in zijn jaarverslag vermelden.

Daarnaast bevat hoofdstuk 4 bepalingen die de coördinerende en toezichthoudende taak van de Minister van Financiën voor het begrotingsbeheer en de financiële bedrijfsvoering regelen. Deze bepalingen geven invulling aan de systeemverantwoordelijkheid van de Minister van Financiën voor het begrotingsbeheer en het financieel beheer van het Rijk. De systeemverantwoordelijkheid betekent dat de Minister van Financiën bevoegd is rijksbrede kaders te stellen voor het functioneren van het financieel beheer waarbij het uitgangspunt is dat de ministeries en de colleges zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun financieel beheer.

2.7 Hoofdstuk 5: Beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk

Hoofdstuk 5 regelt het beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk. Dit hoofdstuk bepaalt onder meer dat organisaties buiten het Rijk gehouden zijn om hun publieke liquide middelen verplicht in de schatkist van het Rijk aan te houden, het zogenoemde schatkistbankieren. Daarnaast regelt het hoofdstuk dat bepaalde rechtspersonen die publieke liquide middelen beheren op verzoek kunnen schatkistbankieren. Verder bevat dit hoofdstuk voorschriften voor het prudent uitzetten van de publieke liquide middelen.

2.8 Hoofdstuk 6: Toezicht op het beheer van publieke financiële middelen buiten het Rijk

Organisaties buiten het Rijk kunnen voor het uitvoeren van hun taken publieke financiële middelen ontvangen. Publieke middelen bestaan uit begrotingsmiddelen, premiemiddelen en opbrengsten uit wettelijke heffingen (belastingen, bestemmingsheffingen of tarieven).

Hoofdstuk 6 regelt het toezicht van de Ministers wanneer publieke financiële middelen door organisaties buiten het Rijk worden beheerd. Bij organisaties buiten het Rijk valt onder andere te denken aan rechtspersonen met een wettelijke taak en decentrale overheden. Natuurlijke personen die wegens de uitoefening van een beroep of bedrijf publieke middelen ontvangen, vallen eveneens onder de reikwijdte van dit toezicht.

Voorts vallen deze organisaties en natuurlijke personen onder de werking van dit hoofdstuk, indien zij een bijdrage ten laste van de EU-begroting ontvangen.

Dit hoofdstuk bevat een aantal minimumeisen waaraan het toezicht dat de Ministers uitoefenen, moet voldoen. Daarbij geldt dat de beleidsverantwoordelijke Ministers voor de diverse sectoren specifieke regels in sectorale wetgeving kunnen opstellen. Bijvoorbeeld ten aanzien van de sectoren zorg, onderwijs of wonen.

2.9 Hoofdstuk 7: Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is een Hoog College van Staat dat een onafhankelijke positie heeft. Artikel 76 van de Grondwet regelt de grondwettelijke taak van de Algemene Rekenkamer, te weten dat de Algemene Rekenkamer is belast met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Dit betekent dat de Algemene Rekenkamer de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven uit de rijksbegroting controleert. Deze controle is een belangrijk onderdeel van het verantwoordingsproces. De resultaten van de controle worden jaarlijks in het kader van Verantwoordingsdag gepubliceerd.

Op grond van artikel 78 van de Grondwet regelt de Comptabiliteitswet de inrichting, samenstelling, bevoegdheden en andere taken van de Algemene Rekenkamer. De betreffende regeling van deze onderwerpen is in hoofdstuk 7 uitgewerkt.

Een van de andere taken van de Algemene Rekenkamer is het verrichten van onderzoek ten aanzien van organisaties buiten het Rijk, bijvoorbeeld rechtspersonen met een wettelijke taak. De Algemene Rekenkamer kan zich op basis van haar onderzoek een oordeel vormen over het gevoerde beleid van de betrokken Minister met betrekking tot deze rechtspersonen en over het toezicht dat de Minister op deze rechtspersonen uitoefent.

Dit hoofdstuk bevat verder de wettelijke basis voor de Algemene Rekenkamer om de verklaring over EU-uitgaven te onderzoeken en om in internationaal verband werkzaamheden te verrichten, die aansluiten bij de kerntaken- en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Deze wettelijke basis voor deze activiteiten en onderzoeken is nieuw ten opzichte van de Comptabiliteitswet 2001.

2.10 Hoofdstukken 8, 9 en 10: Comptabele noodwetgeving, Wijziging andere wetten en Evaluatie, overgangsrecht en slotbepalingen

Hoofdstuk 8 heeft betrekking op de comptabele noodwetgeving. Dergelijke noodwetgeving is aan de orde ingeval van buitengewone omstandigheden waarbij de veiligheid van het Rijk in het geding is. Door deze noodwetgeving kan onder meer worden afgeweken van de data en termijnen die dit wetsvoorstel voorschrijft.

Hoofdstuk 9 bevat bepalingen die strekken tot de wijziging van bepalingen uit andere wetten. Deze wijzigingen komen onder andere voort uit het feit dat de verwijzingen in de andere wetten naar de Comptabiliteitswet aan dit wetsvoorstel moeten worden aangepast.

Hoofdstuk 10 bevat de regeling van onder andere de evaluatie van de wet, het overgangsrecht en de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

3 Verhouding nationale wetgeving

Dit wetsvoorstel is een uitwerking van de artikelen 78 en 105, derde en vierde lid, van de Grondwet.

Artikel 78 van de Grondwet bepaalt dat de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij wet worden geregeld. Datzelfde geldt voor de overige taken van de Algemene Rekenkamer, anders dan het onderzoek naar de uitgaven en ontvangsten van het Rijk zoals bedoeld in artikel 76 van de Grondwet.

Volgens artikel 105, derde lid, van de Grondwet worden bij wet ook regels gesteld over de verantwoording van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk. Datzelfde geldt op grond van het vierde lid ook voor het beheer van de financiën van het Rijk.

4 Toepassing Caribisch Nederland

Het wetsvoorstel geeft regels en voorschriften voor het Europese deel van Nederland en is derhalve niet van toepassing op het Caribische deel van Nederland, te weten de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

5 Uitvoeringslasten en financiële gevolgen

Aangezien deze herziening van de Comptabiliteitswet geen verzwarende taken en bevoegdheden ten opzichte van de Comptabiliteitswet 2001 toekent, brengt dit wetsvoorstel nagenoeg geen uitvoeringslasten of financiële gevolgen met zich mee voor de ministeries (waaronder agentschappen), de colleges en de organisaties die niet tot het Rijk behoren, zoals rechtspersonen met een wettelijke taak.

Een voorbeeld waarbij verder wordt beoogd om de administratieve lasten te verminderen is artikel 4.2 (Verantwoording bij gedeelde verantwoordelijkheden). Dit artikel bevat praktische regels die ertoe leiden dat de verantwoording over een bepaald onderwerp slechts in één jaarverslag plaatsvindt, terwijl meer dan één Minister bij de uitvoering van of het toezicht op het beleid of de bedrijfsvoering is betrokken.

Verder is vanwege de opzet van het wetsvoorstel (zie paragraaf 1.2 onder de Doelstellingen) de verwachting dat de Comptabiliteitswet duurzamer wordt en meer flexibiliteit biedt. Deze doelstelling wordt bereikt door in het wetsvoorstel globale voorschriften op te nemen een aantal onderwerpen in lagere regelgeving uit te werken. Hiermee worden de uitvoeringslasten die horen bij het onderhouden en wijzigen van de Comptabiliteitswet voor de wetgever beperkt.

6 Advies en consultatie

6.1 Algemeen

Overeenkomstig artikel 96, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 is het concept wetsvoorstel op 24 oktober 2014 voor advies aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd. Daarnaast zijn alle ministeries en de Auditdienst Rijk (ADR) vanwege hun betrokkenheid bij het beheer, de uitvoering, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk benaderd om op het concept wetsvoorstel te reageren.

De ADR en de ministeries die op het conceptwetsvoorstel hebben gereageerd, hebben een seperate reactie ontvangen op de door hen gestelde vragen en opmerkingen. Deze paragraaf gaat om die reden alleen in op het advies dat de Algemene Rekenkamer over het wetsvoorstel heeft uitgebracht.

6.2 Advies Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft op 11 december 2014 haar advies uitgebracht. Het advies bestaat uit een brief met twee aandachtspunten en een bijlage waarin een aandachtspunt nader is toegelicht.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat het kabinet er met het wetsvoorstel in geslaagd is om de Comptabiliteitswet meer bij de tijd te brengen en daarin een betere structuur aan te brengen.

Het eerste onderwerp waarvoor de Algemene Rekenkamer in haar advies aandacht vraagt, betreft de toekomst van de staatsbalans. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat de vervanging van de voormalige staatsbalans als bijlage bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) door de overheidsbalans die door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wordt opgesteld enerzijds valt te billijken gezien de beperkte bruikbaarheid van de staatsbalans voor beleid en verantwoording. Anderzijds geeft de Algemene Rekenkamer aan dat de Staten-Generaal daarmee op rijksniveau slechts beperkt inzicht hebben in de waarde van bezittingen, meerjarige verplichtingen samenhangend met onder meer kapitaalgoederen en risico's. In dit verband meent de Algemene Rekenkamer dat een actieve houding van de Minister van Financiën is aangewezen om de informatiepositie van het parlement op dat punt te versterken.

Het kabinet meent dat de afgelopen jaren verschillende stappen zijn gezet om de informatiepositie van de Staten-Generaal ten aanzien van de bezittingen en verplichtingen van het Rijk verder te verbeteren. De introductie van de overheidsbalans maakt hiervan deel uit. Deze overheidsbalans die door het CBS wordt opgesteld, biedt ten opzichte van de voormalige staatsbalans een breder overzicht van de waarde van de bezittingen van de overheid. Teneinde de tijdigheid en de inhoud van de overheidsbalans te verzekeren, heeft de Minister van Financiën voor wat betreft het Rijk in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften geregeld op welk moment en welke informatie de organisatieonderdelen van het Rijk aan het CBS moeten verstrekken.
Verder hangen de belangrijke balansposten van het Rijk veelal samen met de uitvoering van taken door agentschappen. De balansen van de agentschappen worden in de afzonderlijke jaarverslagen van de ministeries gepubliceerd.

Daarnaast is de informatievoorziening aan de Staten-Generaal over de overheidsfinanciën de afgelopen jaren uitgebreid met onder meer het verder in kaart brengen van de risico's voor de overheidsbegroting. Zo worden in het FJR en de Miljoenennota de garantieoverzichten van het Rijk opgenomen. De Miljoenennota 2015 en 2016 bevatten een afzonderlijk hoofdstuk over risicoanalyse en risicobeleid waarin aandacht is besteed aan de risicoregelingen. In de Miljoenenota 2015 is de zogenoemde schokproef overheidsfinanciën opgenomen. Voorts bevat het FJR een rijksrekening en een rijkssaldibalans waarmee jaarlijks een totaaloverzicht van onder andere de schulden, verplichtingen en ontvangsten van het Rijk wordt gegeven. Deze overzichten bieden op rijksniveau een goed inzicht in de waarde van bezittingen, meerjarige verplichtingen en risico's.

Het tweede onderwerp waarvoor de Algemene Rekenkamer in haar advies aandacht vraagt, zijn de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van staatsdeelnemingen. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de reikwijdte van haar bevoegdheden bij staatsdeelnemingen tekortschiet en dat het wetsvoorstel hierin ten onrechte geen verandering brengt. In dit verband bepleit de Algemene Rekenkamer in haar advies

twee aanvullingen op het wetsvoorstel. De eerste aanvulling betreft de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer om onderzoek ter plaatse te verrichten bij staatsdeelnemingen als de staat minder dan 95% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt. De tweede aanvulling behelst de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer om onderzoek te verrichten bij dochterondernemingen van de staatsdeelnemingen.

De constatering van de Algemene Rekenkamer dat haar bevoegdheden bij staatsdeelnemingen ten opzichte van de Comptabiliteitswet 2001 in het wetsvoorstel niet zijn gewijzigd, is juist. Het wetsvoorstel is voor wat betreft de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen in lijn gebracht met een specifiek advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij staatsdeelnemingen.[6]

In dit advies merkt de Raad van State op dat de begrenzing van de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer in artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001 in belangrijke mate is gebaseerd op een balans tussen het belang van een adequate controle op de besteding van publieke middelen en het respecteren van de zelfstandigheid en het private karakter van de instellingen die in de private sector werkzaam zijn. In het stelsel van artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001 is het voor de Algemene Rekenkamer niet mogelijk om ter plaatse onderzoek te verrichten bij ondernemingen waarin de Staat een belang van minder dan 95% heeft. Dit betekent echter niet dat geen onderzoek ten aanzien van deze ondernemingen kan worden verricht. De Algemene Rekenkamer kan beschikken over de informatie over de onderneming die reeds op het ministerie beschikbaar is. In het advies concludeert de Raad van State uiteindelijk dat hij in het algemeen geen aanleiding ziet om tot een wijziging van het stelsel van artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001 te komen.

Gelet op het bovengenoemde advies van de Raad van State is de aanvulling die de Algemene Rekenkamer heeft voorgesteld ten aanzien van het ter plaatse verrichten van onderzoek naar staatsdeelnemingen als de staat minder dan 95% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt niet in het wetsvoorstel overgenomen.

De tweede aanvulling die de Algemene Rekenkamer heeft gedaan over de bevoegdheid om een onderzoek bij dochterondernemingen van staatsdeelnemingen te verrichten, heeft een plek in het wetsvoorstel gekregen. De reden hiervan is dat de staat weliswaar nagenoeg alle aandelen (95% of meer) van een deelneming kan houden, maar dat dit niet wegneemt dat de deelneming zijn activiteiten geheel kan onderbrengen in dochter- of kleindochterondernemingen waardoor de moederonderneming feitelijk geen activiteiten meer uitvoert. In die situatie is er voor de Algemene Rekenkamer wettelijk geen mogelijkheid om de activiteiten van de deelneming te onderzoeken die feitelijk door de dochter- en kleindochterondernemingen worden uitgevoerd, terwijl de Staat wel 95% of meer van de aandelen van de deelneming in handen heeft. Gelet op deze leemte is in artikel 7.35, tweede lid, van het wetsvoorstel de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer geregeld om een onderzoek uit te voeren bij dochter- en kleindochtervennootschappen die voor 100% in handen zijn van een vennootschap waarvan de Staat 95% of meer van de aandelen bezit.

[6] Stcrt. 2012, 26086.

7 Overgangsrecht

Het wetsvoorstel voorziet in een regeling die bepaalt dat de bepalingen van de Comptabiliteitswet 2001 en de daarop berustende bepalingen ten aanzien van een aantal zaken doorlopen. Dit is geregeld in artikel 10.2 van het wetsvoorstel.

De reden hiervan is dat de rechtsgrond op basis waarvan bepaalde besluiten of handelingen die vóór
de inwerkingtreding van deze wet zijn verricht in stand moet blijven. Hiermee wordt voorkomen dat er nieuwe besluiten moeten worden genomen of nieuwe handelingen moeten worden verricht voor zaken die vóór de inwerkingtreding van deze wet hebben plaatsgevonden.

II. Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Algemeen

Hoofdstuk 1 bevat definities van in het wetsvoorstel gehanteerde begrippen. Het gebruik van begrippen maakt korte en logische formuleringen van de wetsbepalingen mogelijk, bevordert de leesbaarheid, eenduidigheid en vermindert interpretatieproblemen. Hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel bevat geen limitatieve opsomming van de comptabele begrippen die in de dagelijkse praktijk van het beleid en de bedrijfsvoering worden gebruikt. In dit hoofdstuk zijn alleen de belangrijkste begrippen gedefinieerd. Verder wordt de term Rijk op diverse plaatsen in het wetsvoorstel gebruikt. Hiermee wordt de rechtspersoon de Staat der Nederlanden bedoeld, waar de Ministers en colleges onderdeel van zijn. Organisaties die niet tot de Staat der Nederlanden behoren, vallen dus niet onder de term Rijk. Daarbij valt te denken aan zelfstandige bestuursorganen die eigen rechtspersoonlijkheid bezitten en rechtspersonen met een wettelijke taak.

Artikel 1.1 Begrippen

In dit artikel wordt een omschrijving gegeven van de belangrijkste begrippen die in het wetsvoorstel worden gebruikt. Voor zover nodig worden enkele begrippen hieronder toegelicht. Hierbij zijn samenhangende begrippen bij elkaar geplaatst en gezamenlijk toegelicht.

Baten-lastenstelsel
Kasstelsel
Verplichtingenstelsel
Verplichtingen-kasstelsel
Deze definities geven een omschrijving van de diverse begrotingsstelsels die binnen het Rijk worden gehanteerd.
Afhankelijk van het stelsel dat geldt kunnen de begrippen *uitgaven* en *ontvangsten* in dit wetsvoorstel een verschillende betekenis hebben. Het meest duidelijk komt dit naar voren bij het begrip *uitgaven*.

Als het verplichtingen-kasstelsel geldt, dan wordt er met *uitgaven* zowel *verplichtingen* als *kasuitgaven* bedoeld. Dit stelsel geldt in beginsel voor

alle ministeries,[7] met uitzondering van de organisatieonderdelen die baten-lastenagentschap zijn, en voor alle colleges.
Als er in bepaalde artikelleden alleen *kas*uitgaven worden bedoeld, dan is het begrip *kasuitgaven* in die bepalingen gebruikt.
Als het baten-lastenstelsel geldt, dan wordt er met *uitgaven* zowel *lasten* als kasuitgaven bedoeld en wat betreft de categorie kapitaaluitgaven zowel *verplichtingen* als *kasuitgaven.*

Met het hanteren van het brede begrip uitgaven in dit wetsvoorstel is het mogelijk om met enkele bepalingen de specifieke kenmerken van de verschillende begrotingsstelsels af te dekken.

Bedrijfsvoering

Bedrijfsvoering omvat de handelingen die ondersteunend zijn aan het primaire proces van een organisatie. Het primaire proces hangt samen met het beleid of de taak die de organisatie uitvoert. De ondersteuning bestaat uit de inzet van personele en materiële middelen voor de zogenaamde PIMOFACH-activiteiten: Personeelsbeheer, **I**nkoop/aanschaffingen, Materieelbeheer, **O**rganisatiebeheer, Financieel beheer, Automatisering/ict-beheer, **C**ommunicatie en Huisvesting.

In de Comptabiliteitswet 2001 wordt uitgegaan van een breder begrip bedrijfsvoering; daaronder vallen zowel de ondersteunende processen als de primaire processen. In dit wetsvoorstel worden hiervoor twee afzonderlijke termen gebruikt, te weten beleid en bedrijfsvoering. Bedrijfsvoering heeft in dit wetsvoorstel de betekenis van de ondersteunende PIMOFACH-activiteiten. Deze betekenis sluit beter aan bij het gebruik van deze term in de praktijk.
Beleid wordt opgevat als het geheel van keuzes met betrekking tot een beleidsaangelegenheid, zoals de doelstelling(en), de doelgroepen, de instrumenten of middelen, waaronder de financiële middelen voor programma en apparaat, de organisatie van de uitvoering, de organisatie van de handhaving of het toezicht en de tijdsplanning.

Begrotingsbeheer
Financieel beheer
In dit wetsvoorstel wordt, in tegenstelling tot de Comptabiliteitswet 2001, het verschil tussen begrotingsbeheer en financieel beheer aangebracht.

Het begrotingsbeheer begint met het proces van ramen, het toetsen aan de budgettaire normen en doelstellingen en het (bij)sturen door het treffen van maatregelen. Bijvoorbeeld door het opleggen van taakstellingen. Begrotingsbeheer omvat verder het sturen en het beheersen van de begrotingsuitvoering en het wijzigen van de rijksbegroting.

Het financieel beheer is een uitvoeringsproces en omvat onder meer het aangaan van de financiële verplichtingen, het opleggen van heffingen (belastingen, premies en tarieven), het doen van betalingen en het innen van de vorderingen.

[7] Verder geldt nog een uitzondering voor het Agentschap van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën voor zover het betreft de rente-uitgaven en rente-ontvangsten die ten laste, respectievelijk ten gunste van de begroting van Nationale Schuld (IXA) worden gebracht. Daarvoor geldt het transactiestelsel. Zie artikel 2.19.

College

In het wetsvoorstel is er gekozen voor een limitatieve opsomming van de colleges, omdat de colleges te verschillend zijn om ze in een algemene omschrijving te vatten.
Tot de colleges behoren, vanwege hun bijzondere staatsrechtelijke positie, vanouds enkele in de Grondwet geregelde Hoge Colleges van Staat (de Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman). Van oudsher heeft de Kanselarij der Nederlandse Orden eenzelfde positie in de Comptabiliteitswet. Andere colleges zijn het Kabinet van de Koning, de Kabinetten van de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten en (sinds 2008) de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Hieraan wordt nu de Kiesraad toegevoegd.

In dit wetsvoorstel komt de bijzondere positie van de colleges met name tot uitdrukking in artikel 2.1 (Samenstelling en inhoud van de rijksbegroting), vierde lid, waarin is bepaald dat deze colleges een afzonderlijke (niet-departementale) begroting hebben.

Financiële begrotingsinformatie
Financiële verantwoordingsinformatie
Begrotingsinformatie betreft informatie over de beleidsinzet van een ministerie in de begroting; dit in tegenstelling tot verantwoordingsinformatie die betrekking heeft op het gerealiseerde of uitgevoerde beleid. Begrotingsinformatie kent zowel financiële aspecten als niet-financiële aspecten. Bij de financiële aspecten van begrotingsinformatie moet gedacht worden aan (de ramingen van) de uitgaven en de ontvangsten. Afhankelijk van het geldende begrotingsstelsel worden de uitgaven aangemerkt als financiële verplichtingen (verplichtingenstelsel), als de kasuitgaven en kasontvangsten (kasstelsel) of als lasten en de baten (baten-lastenstelsel).

Ook verantwoordingsinformatie kent zowel financiële aspecten als niet-financiële aspecten. Bij de financiële aspecten van de verantwoordingsinformatie gaat het om de realisaties van de het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. Daarbij gaat het om de aangegane verplichtingen, de verrichte kasuitgaven en kasontvangsten of de gerealiseerde lasten en baten. Daarnaast worden ook de balansposities – de standen van de financiële activa en passiva per 31 december – tot de financiële aspecten gerekend.
Financiële verantwoordingsinformatie heeft in deze wet in het kader van de controle een specifieke betekenis. Het betreft de financiële informatie die in een jaarverslag is opgenomen en die afkomstig is uit de financiële administratie. Meer precies gaat het om de financiële informatie die is opgenomen in de jaarrekeningstukken van het jaarverslag (de verantwoordingsstaat en de saldibalans) en de daarbij gegeven toelichting.
Indien de financiële verantwoordingsinformatie wordt bewerkt (opgeteld, percentages berekend, e.d.) en daarmee als zodanig niet direct aan de financiële administratie is ontleend, dan wordt die bewerkte financiële informatie in het kader van de controle als niet-financiële verantwoordingsinformatie ofwel beleidsinformatie aangemerkt.

Financiële verplichting

Het gaat bij een financiële verplichting om een toekomstige betalingsverplichting. Een financiële verplichting is ook bekend als betalingsverplichting.
Financiële (betalings) verplichtingen hebben veelal een voorwaardelijk karakter. De betalingsverplichting ontstaat nadat een andere partij ten

gunste waarvan die verplichting is aangegaan, aan bepaalde (contra-)verplichtingen heeft voldaan. Bijvoorbeeld voldoen aan een leveringsplicht of de nakoming van subsidievoorwaarden. Bij de nakoming van de verplichtingen door de derde of andere partij zal de financiële (betalings) verplichting in het algemeen in hetzelfde begrotingsjaar of in een later jaar tot kasbetaling leiden.

Een specifieke categorie van voorwaardelijke financiële verplichtingen wordt gevormd door garantieverplichtingen. Hierbij zijn de voorwaarden dan niet gekoppeld aan verplichtingen van de andere partij, maar aan omstandigheden of gebeurtenissen die bij die partij kunnen ontstaan. Het is onzeker of die omstandigheden of gebeurtenissen zich zullen voordoen. Er is dus sprake van een risico of een kans dat de omstandigheid of de gebeurtenis zich voordoet.

Rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT)

De formulering «die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitvoert» houdt in dat er sprake moet zijn van een wettelijke regeling van de taak die de rechtspersoon uitvoert.

Van *«bekostigd uit de opbrengst van een bij of krachtens de wet ingestelde heffing»* (kortweg: bekostigd uit een wettelijke heffing) is zowel sprake in geval van bekostiging uit de rijksbegroting als van bekostiging op basis van een specifieke wettelijke bevoegdheid (van een RWT) om een heffing of tarief aan derden te kunnen opleggen.

Bij bekostiging uit de rijksbegroting valt te denken aan een financiële bijdrage (bijvoorbeeld een lening of garantie). Ook een bijdrage in natura waarbij personeel of materieel beschikbaar wordt gesteld valt onder bekostiging uit de rijksbegroting.

Wettelijke heffingen kunnen zijn:
- belastingen (heffingen voor algemene collectieve voorzieningen);
- bestemmingsheffingen (heffingen voor specifieke collectieve voorzieningen, bijvoorbeeld milieuheffingen, sociale premies, e.d.) of
- tarieven[8] (heffingen voor specifieke, individuele voorzieningen ofwel voor door de overheid geleverde specifieke, individuele goederen of diensten, ook wel retributies genoemd).

Voorbeelden van tarieven zijn: bij het Kadaster het kadastraal recht, bij de Rijksdienst voor het wegverkeer de keuringstarieven voor voertuigen en bij de Kamer van Koophandel het tarief voor het verstrekken van inlichtingen over een onderneming.

Schatkist van het Rijk

De centrale kassen die door het Agentschap van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën worden beheerd, betreffen een tegoed van het Rijk op een rekening bij een bank als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht. Het gaat om het tegoed dat het Rijk houdt op een rekening bij De Nederlandsche Bank N.V. (DNB)

Een departementale kas is een tegoed van een ministerie of een college op een rekening bij een bank als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht, op een rekening-courant bij de centrale administratie van de schatkist van het Rijk of een hoeveelheid geld aangehouden in vorm van contant geld.

---

[8] Zie voor de uitleg van het begrip tarief ook bijlage 1 bij Kamerstukken II 2004/05, 28 655, nr. 6.

Hoofdstuk 2. De begroting en verantwoording van het Rijk

§ 1. Rijksbegroting

Artikel 2.1 Samenstelling en inhoud van de rijksbegroting

Algemeen

De samenstelling van de rijksbegroting bestaat onder de Comptabiliteitswet 2001 uit algemene begrotingen en specifiek aangewezen begrotingen. De algemene begrotingen zijn de begrotingen van de ministeries en de begrotingsfondsen. Ook regelt de Comptabiliteitswet 2001 dat een algemene begroting aan de rijksbegroting kan worden toegevoegd bij de wet waarmee die begroting voor de eerste keer wordt vastgesteld. Op basis van deze laatste bepaling zijn de begroting van Wonen en rijksdienst en van Buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking met ingang van 2012 aan de rijksbegroting toegevoegd.
De specifiek aangewezen begrotingen onder de Comptabiliteitswet 2001 zijn de begrotingen van een aantal in die wet genoemde organen. Bijvoorbeeld de begrotingen van de Koning, de Staten-Generaal, het Kabinet van de Koning en de andere Hoge Colleges van Staat. Ook zijn er specifieke begrotingen aangewezen voor koninkrijksrelaties en het beheer van de Nationale Schuld.

Dit wetsvoorstel geeft algemene regels voor de samenstelling van de rijksbegroting. Op grond van deze regels behoren de volgende begrotingen tot de rijksbegroting:
a. de begrotingen van de ministeries (departementale begrotingen);
b. de begrotingen van de colleges (niet-departementale begrotingen);
c. de begrotingen met betrekking tot de begrotingsfondsen (niet-departementale begrotingen), en
d. de programmabegrotingen (niet-departementale begrotingen).

Ministeries worden op grond van artikel 44 van de Grondwet bij koninklijk besluit ingesteld.
Het begrip college is in artikel 1.1 (Begrippen) gedefinieerd door middel van een opsomming van de organen en kabinetten die tot de colleges worden gerekend. De begrotingen van deze colleges behoren tot de rijksbegroting.
Begrotingsfondsen worden op grond van artikel 2.11 (Begrotingsfondsen) bij wet ingesteld en programmabegrotingen worden op grond van artikel 2.12 (Programmabegrotingen) aan de rijksbegroting toegevoegd door middel van een wet tot vaststelling van zo'n begroting.

Naast de algemene regels schrijft dit wetsvoorstel drie specifieke begrotingen voor, te weten de begrotingen van de Koning (artikel 2.9), Nationale Schuld (artikel 2.10) en koninkrijksrelaties (artikel 2.1, vijfde lid, aanhef en onder b).

Eerste lid

De rijksbegroting is de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Rijk als bedoeld in artikel 105 van de Grondwet. Uitgangspunt bij het opstellen van de rijksbegroting is het beginsel van universaliteit of alomvattendheid. Dat beginsel houdt in dat alle uitgaven en alle ontvangsten van het Rijk in de rijksbegroting tot uitdrukking moeten komen. Artikel 105 van de Grondwet spreekt van de uitgaven en de ontvangsten van het Rijk. Dit betekent dat de uitgaven en ontvangsten van de decentrale overheden, zelfstandige bestuursorganen met eigen

rechtspersoonlijkheid en rechtspersonen met een wettelijke taak niet tot de rijksbegroting behoren.

Het eerste lid schrijft voor dat de rijksbegroting wordt gevormd door de begrotingen van de ministeries en de colleges en dat deze begrotingen worden onderverdeeld in twee soorten begrotingen: de departementale begrotingen en de niet-departementale begrotingen.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat elke Minister voor de aanvang van een begrotingsjaar een begroting opstelt voor het beleid waarvoor hij verantwoordelijk is. Welke Minister met welke taken, aangelegenheden of beleidsterreinen is belast, wordt bepaald op grond van de koninklijke besluiten, krachtens de Grondwet. Op basis hiervan kan het voorkomen dat één Minister gelet op zijn verantwoordelijkheid gehouden is om meer dan één begroting op te stellen.

De verantwoordelijkheid voor het beleid brengt met zich mee dat de Ministers verantwoording moeten afleggen aan de Staten-Generaal. Deze vorm van verantwoording vindt vooraf (ex ante) plaats aan de hand van de begrotingen en achteraf (ex post) aan de hand van de jaarverslagen. Ten aanzien van de colleges is de bijzonderheid dat zij weliswaar belast zijn met het beheer van hun begroting, maar dat een Minister verantwoordelijk is voor de begroting en het jaarverslag van de colleges en de indiening daarvan bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Dit komt tot uitdrukking in artikel 4.4 (Beheer begrotingen colleges).

Derde lid

In het derde lid wordt bepaald dat er voor elk ministerie een departementale begroting bestaat. Welke ministeries er zijn, wordt bepaald op grond van de koninklijke besluiten, bedoeld in artikel 44, eerste lid, van de Grondwet. De Minister die op grond van artikel 44, eerste lid, van de Grondwet met de leiding van een ministerie is belast, is tevens verantwoordelijk voor de departementale begroting.

Niet alle uitgaven en ontvangsten van een ministerie hoeven in een departementale begroting te worden opgenomen. De uitgaven en ontvangsten kunnen ook in een niet-departementale begroting worden opgenomen. Dat kan op basis van het tweede deel van dit lid. Voorbeelden van niet-departementale begrotingen zijn de begrotingen van een begrotingsfonds (artikel 2.11) of een programmabegroting (artikel 2.12). De begroting van koninkrijksrelaties is een ander specifiek voorbeeld van een niet-departementale begroting van een ministerie.

Alle uitgaven en ontvangsten die betrekking hebben op het beleid of de bedrijfsvoering van een ministerie, komen in beginsel tot uitdrukking in de departementale begroting van dat ministerie (hoofdregel), tenzij deze uitgaven en ontvangsten worden opgenomen in een niet-departementale begroting (afwijkingsregel).

Vierde lid

Dit lid bepaalt dat de colleges elk een afzonderlijke begroting hebben, te weten een niet-departementale begroting. Dit betekent dat zowel de Hoge Colleges van Staat (de Kamers der Staten-Generaal, Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman) als de overige colleges een eigen begroting hebben.

Een afzonderlijke begroting laat onverlet de mogelijkheid om de begrotingsstaten van een aantal colleges waarvoor één Minister verantwoordelijk is samen te voegen tot één begrotingsstaat. Deze mogelijkheid is geregeld in artikel 2.3, tweede lid (Begrotingsautorisatie).
In dat geval is er sprake van één gezamenlijke begrotingsstaat voor de colleges, met een daarbij behorende toelichting. De begrotingsstaat bevat dan meer dan één begroting, omdat elk college een eigen begroting heeft.

Op basis van artikel 2.3, tweede lid, kan de bestaande praktijk worden gecontinueerd, waarbij de Staten-Generaal bijvoorbeeld over een eigen begrotingsstaat beschikt (met begrotingsnummer IIA) en andere colleges gezamenlijk in één begrotingsstaat worden opgenomen (met begrotingsnummer IIB).

Vijfde lid

Het vierde en vijfde lid van dit artikel bevatten een limitatieve opsomming van de niet-departementale begrotingen.

In het vierde lid worden de begrotingen van de colleges als niet-departementale begrotingen aangemerkt.

In het vijfde lid worden in onderdeel a twee specifieke niet-departementale begrotingen geregeld, te weten de begroting van de Koning en van Nationale Schuld. In de artikelen 2.9 (Begroting van de Koning) en 2.10 (Begroting van Nationale Schuld) is geregeld welke uitgaven en ontvangsten in die begrotingen worden opgenomen.
In onderdeel b wordt de begroting van koninkrijksrelaties als aparte niet-departementale begroting aangemerkt, voor zover niet wordt besloten om die begroting samen te voegen met de betrokken departementale begroting. Met de betrokken departementale begroting wordt de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedoeld. De reden hiervan is dat het thans wenselijk wordt geacht om de uitgaven en ontvangsten voor koninkrijksrelaties, apart van een departementale begroting, in een specifieke begroting te beheren.
In onderdeel c wordt geregeld dat een begrotingsfonds een eigen begroting heeft met een niet-departementaal karakter en in onderdeel d worden de programmabegrotingen als niet-departementale begroting aangemerkt. Begrotingsfondsen en programmabegrotingen worden inhoudelijk in de artikelen 2.11 (Begrotingsfondsen) en 2.12 (Programmabegrotingen) geregeld.

Zesde lid

In dit lid wordt geregeld welke informatie in een departementale begroting wordt opgenomen. Dat is niet alleen een kwestie van begrotingspresentatie. Het betekent ook dat op een juiste wijze de ministeriële verantwoordelijkheid voor het beleid, de samenhangende bedrijfsvoering en de beschikbare middelen in de afzonderlijke begrotingen tot uitdrukking moet worden gebracht.

Met de bepaling dat een departementale begroting *«... de weergave van het beleid en de bedrijfsvoering van het betrokken ministerie ...»* bevat, wordt bedoeld dat de Minister die met de leiding van dat ministerie is belast, het beleid, de bedrijfsvoering en het daarvoor uitgetrokken geld in zijn departementale begroting moet opnemen (ramen). Dat geldt zowel voor de uitgaven van het beleid als voor de ontvangsten die met het beleid samenhangen.
Niet bepalend is dus welke Minister de financiële verplichtingen feitelijk aangaat of de kasbetaling verricht. In de praktijk zal dat doorgaans de

beleidsverantwoordelijke Minister zijn. Dit is de Minister die krachtens de Grondwet met een (hoofd)taak of een (beleids)aangelegenheid is belast. Dat hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Het uitvoeren van het beleid, het houden van toezicht op het beleid of de bedrijfsvoering kan ook door een andere bewindspersoon dan de beleidsverantwoordelijke Minister worden uitgevoerd.

Een begroting bestaat op grond van artikel 2.2 (Presentatie van een begroting), niet alleen uit een begrotingsstaat, maar ook uit een toelichting daarbij. De inhoudelijke en financiële weergave van het beleid en de bedrijfsvoering zal voornamelijk uit die toelichting blijken. Een begrotingsstaat zelf bevat beperkte informatie, namelijk alleen de begrotingsartikelen, met elk een samengevatte omschrijving van het beleidsonderwerp of het apparaat en de totaalramingen van de uitgaven en de ontvangsten per begrotingsartikel. De Minister van Financiën regelt op grond van artikel 4.12 (Nadere regelgeving), eerste lid, aanhef en onder c, welke begrotingsinformatie in een begroting moet worden opgenomen.

De in dit lid gemaakte uitzondering van de beleidsaangelegenheden die in een niet-departementale begroting worden opgenomen, komt voort uit de mogelijkheid dat niet alle uitgaven en ontvangsten van een ministerie in een departementale begroting hoeven te worden opgenomen. De uitgaven en ontvangsten kunnen ook in een niet-departementale begroting worden opgenomen zoals de begroting van een begrotingsfonds of een programmabegroting.

Voor de begrotingsopstelling geldt het beginsel: *«geld volgt beleid, inclusief de bedrijfsvoering die met het beleid samenhangt»*. Uit het oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid is dit een belangrijke hoofdlijn. Deze hoofdlijn betekent dat budgetoverheveling zonder een wettelijke overdracht van een taak of een aangelegenheid naar een andere Minister niet zonder meer kan plaatsvinden. Ook niet als er sprake is van een bestuurlijke afspraak waarin de uitvoering van of het toezicht op het beleid of de bedrijfsvoering door een andere Minister dan de beleidsverantwoordelijke Minister wordt geregeld. Van een wettelijke overdracht is sprake als op basis van een koninklijk besluit krachtens artikel 43 of 44 van de Grondwet een Minister met een taak of aangelegenheid wordt belast of een herverdeling van taken tussen ministeries wordt doorgevoerd.

Zevende lid

Dit lid bevat een soortgelijke bepaling als het zesde lid voor de inhoud van een niet-departementale begroting van een college. Aangezien colleges belast zijn met de uitoefening van een taak wordt hier niet gesproken een weergave van het beleid.

Achtste lid

Dit lid bepaalt de inhoud van een programmabegroting en een begroting van een begrotingsfonds. Dergelijke begrotingen bevatten echter geen weergave van de bedrijfsvoering, omdat die geen betrekking hebben op organisaties of organisatieonderdelen.
Begrotingsfondsen en programmabegrotingen worden door de ministeries beheerd. De bedrijfsvoering die betrekking heeft op die begrotingen, maakt daarmee onderdeel uit van de bedrijfsvoering van het betrokken ministerie en de weergave daarvan wordt tot uitdrukking gebracht in de departementale begroting.

§ 2. Inrichting van de begroting

Artikel 2.2 Presentatie van een begroting

De hoofdregel in dit artikel is dat elke begroting bestaat uit een begrotingsstaat met een toelichting.
Op grond van dit artikel is een begroting dus niet gelijk aan alleen de begrotingsstaat, waarin de (ramingen van de) uitgaven en ontvangsten zijn opgenomen. Een begroting wordt gevormd door de begrotingsstaat plus de bijbehorende toelichting. Een begroting is dus meer dan alleen de begrotingsstaat. De informatie die in de toelichting bij een begrotingsstaat is opgenomen, maakt ook deel uit van een begroting.
Het onderscheid tussen de begrotingsstaat en de toelichting is van belang uit het oogpunt van de autorisatiefunctie van een begroting. Alleen de begrotingsstaat wordt door de Staten-Generaal in de vorm van een begrotingswetsvoorstel geautoriseerd. De toelichting daarbij is weliswaar evenzeer van belang voor zowel de Staten-Generaal als de regering, maar daarover stemt de Staten-Generaal niet en daarom kan de toelichting niet worden beschouwd als een onderdeel van het begrotingswetsvoorstel.

Daarnaast is de toelichting van de begroting van belang, omdat de begroting naast de autorisatiefunctie ook andere functies kent, zoals een allocatiefunctie (keuzefunctie), macro-economische en budgettaire functie.

Het bovenstaande geldt zowel voor elke departementale als niet-departementale begroting.

Artikel 2.3 Autorisatie van een begroting

Eerste lid

Artikel 105, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de begroting van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk bij wet wordt vastgesteld. Dit betekent dat de begroting van het Rijk de vorm van een wet heeft.

In dit lid is het uitgangspunt opgenomen dat de begrotingstaten afzonderlijk bij wet worden vastgesteld. Het bij wet vaststellen, houdt in dat ook de wijzigingen van de begrotingsstaten bij wet worden vastgesteld. Het tweede lid maakt een uitzondering hierop.

Dat de begrotingsstaten afzonderlijk bij wet worden vastgesteld, betekent niet dat de *begrotingen* bij wet worden vastgesteld. De reden hiervan is dat de toelichtingen, die een deel van de begroting zijn, geen onderdeel zijn van het begrotingswetsvoorstel. Zie hiervoor ook de toelichting bij artikel 2.2.

Tweede lid

Dit lid regelt de mogelijkheid voor een Minister om twee of meer begrotingsstaten, waarvoor hij verantwoordelijk is, in één gezamenlijke begrotingswet op te nemen. Hierdoor wordt de mogelijkheid geboden om een departementale begrotingsstaat samen te voegen met een niet-departementale begrotingsstaat. Bijvoorbeeld door een begrotingsstaat van een begrotingsfonds en een programmabegroting in één begrotingswet te presenteren.

Ook valt te denken aan de situatie dat de begrotingsstaten van de colleges, waarover eenzelfde Minister het beheer voert, in één wet worden vastgesteld. In dat geval kunnen ook de begrotingsstaten van de

betreffende colleges worden samengevoegd en in één gezamenlijke begrotingsstaat worden gepresenteerd.
Hierdoor kan de bestaande praktijk worden gecontinueerd, waarbij verschillende colleges die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie vallen in één gezamenlijke begrotingsstaat worden samengevoegd en die in één wet wordt vastgesteld (met begrotingsnummer IIB).

Gelet op de verschillen in de staatsrechtelijke en wettelijke posities van de colleges ligt het in de rede, dat in de presentatie van een gezamenlijke wet en begrotingsstaat voldoende recht wordt gedaan aan elk college afzonderlijk.

Voor de meeste colleges bestaat een begroting in de praktijk slechts uit één begrotingsartikel, waarin de ramingen van de uitgaven (en soms ontvangsten) voor personeel en materieel (apparaat) worden opgenomen. Een college voert in het algemeen een wettelijke taak uit met behulp van het beschikbare apparaat; er is geen sprake van beleidsuitgaven in termen van financiële overdrachten of het inzetten van andere beleidsinstrumenten. In het algemeen zal het ene begrotingsartikel dan ook een apparaatsartikel zijn.

De betrokken Ministers die de begrotingsstaten van de colleges kunnen samenvoegen, zijn thans de Minister van Algemene Zaken en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Minister van Algemene Zaken is verantwoordelijk voor de volgende colleges: het Kabinet van de Koning en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de overige colleges. Zie in dit verband ook artikel 4.4 (Beheer begrotingen colleges).

Hoewel de wettekst van dit lid niet uitsluit dat de begrotingsstaat van de Staten-Generaal samen met de andere begrotingsstaten waarvoor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is, in één begrotingswet worden vastgesteld, wordt dat om staatsrechtelijke en historische reden niet wenselijk geacht.

Het vaststellen (waaronder ook het wijzigen) van verschillende begrotingsstaten in één begrotingswet kan alleen voor zover die begrotingsstaten onder verantwoordelijkheid van eenzelfde Minister vallen. Verder is het van belang dat de departementale begrotingsstaten en de andere begrotingen waarvoor een Minister verantwoordelijk is, afzonderlijk kenbaar zijn en dat deze begrotingen zijn opgebouwd uit voldoende gespecificeerde begrotingsartikelen.

Op grond van dit lid is het derhalve niet mogelijk om twee of meer departementale begrotingsstaten in één wet vast te stellen. De reden hiervoor is dat verschillende departementale begrotingsstaten onder de verantwoordelijkheid van verschillende Ministers vallen. Verder verbiedt dit lid dat een departementale begrotingsstaat van een Minister met portefeuille samen met een programmabegroting(sstaat) van een Minister zonder portefeuille in één wet wordt vastgesteld. Ook in dat geval is immers sprake van twee verschillende Ministers die verantwoordelijk zijn voor een eigen begroting.

Het voordeel van het laten vaststellen van meer begrotingsstaten in één wet is praktisch en leidt tot minder begrotingswetsvoorstellen. Tevens betekent dit minder administratieve lasten voor de actoren die bij het wetgevingsproces zijn betrokken, zoals de ministeries, Raad van State,

Kabinet van de Koning, beide Kamers der Staten-Generaal. Dit geldt ook voor de suppletoire begrotingswetten.

Derde lid

Deze bepaling over de autorisatie van een begrotingsstaat is van betekenis voor het budgetrecht van de Staten-Generaal. De begrotingsautorisatie vindt plaats op het niveau van een begrotingsartikel. Dit betekent dat leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal een amendement kunnen indienen met betrekking tot (een onderdeel van) een begrotingsartikel.
Een amendement zal veelal betrekking hebben op verschillende begrotingsartikelen, maar het is niet uitgesloten dat een amendement betrekking heeft op één begrotingsartikel. In dat geval zal de strekking van het amendement zijn om binnen dat begrotingsartikel een bepaalde nadruk of prioriteit in de bestedingsrichting tot uitdrukking te brengen.

Box 2.3: Budgettaire verwerking van amendementen
Tijdens de behandeling van een begroting kan de Tweede Kamer amendementen indienen op een voorstel van wet tot vaststelling van een begrotingsstaat. Over de budgettaire inpasbaarheid van amendementen zijn in de praktijk tussen het kabinet en de Tweede Kamer spelregels ontstaan, die aansluiten bij de begrotingsregels van het kabinet. Deze spelregels leiden ertoe, dat het kabinet in het algemeen amendementen zal ontraden of niet aanvaardbaar zal vinden als die niet passen binnen het geldende budgettaire kader. Wil een amendement passen binnen het budgettaire kader dan zal het amendement, als dat leidt tot een verhoging van het begrotingstekort (EMU-saldo), vergezeld moeten gaan van een budgettair compenserend amendement. Indien een amendement meerjarig leidt tot een verhoging van het begrotingstekort, dan ligt het in de rede dat in de toelichting bij het amendement wordt aangegeven hoe die verhoging wordt gecompenseerd. Indien een dergelijk amendement wordt aangenomen, zullen de betrokken Ministers in beginsel de meerjarige gevolgen in de meerjarenramingen verwerken.

Vierde lid

De kern van het budgetrecht komt in dit lid tot uitdrukking. De geautoriseerde uitgaven per begrotingsartikel hebben een maximumkarakter. Dit houdt in dat de door de Staten-Generaal geautoriseerde uitgavenbedragen uit een begrotingswet of suppletoire begrotingswet niet op artikelniveau mogen worden overschreden. Overschrijding van deze bedragen is alleen toegestaan indien hiervoor een nadere wettelijke voorziening in de vorm van een (incidentele) suppletoire begrotingswet wordt getroffen die door de Staten-Generaal is geautoriseerd.

Het begrip *uitgaven* moet hier breed worden geïnterpreteerd. Afhankelijk van het geldende begrotingsstelsel zijn uitgaven:
– in het verplichtingen-kasstelsel (voor ministeries en colleges): zowel de verplichtingen als de kasuitgaven;
– in het baten-lastenstelsel (voor baten-lastenagentschappen): de lasten of de kosten;
– in het kas-transactiestelsel (voor Nationale Schuld): zowel de kasuitgaven als de (transactie)kosten.

Artikel 2.4 Periodiciteit

Artikel 105, tweede lid, van de Grondwet regelt dat de voorstellen van algemene begrotingswetten jaarlijks worden ingediend. Daarmee ligt vast dat de rijksbegroting een jaarlijkse terugkerende begroting is. Het onderhavige artikel bepaalt dat het begrotingsjaar gelijk is aan het kalenderjaar.

Artikel 2.5 Begrotingsstaat

Dit artikel geeft aan welke informatie per begrotingsartikel in de begrotingsstaat moet worden opgenomen. Het koppelen van een nummer aan een begrotingsartikel (onderdeel a) is qua leesbaarheid en vanuit administratief oogpunt gewenst. De artikelomschrijving (onderdeel b) heeft tot doel met een korte bondige tekst de gebruikers van de begroting een indicatie te geven van een specifiek programma of apparaat van het betrokken ministerie of college.

In dit wetsvoorstel wordt in beginsel als begrotingsstelsel het verplichtingen-kasstelsel voorgeschreven (artikel 2.13 Verplichtingen-kasstelsel). Om die reden bepaalt dit artikel dat als de geraamde (begrotings)bedragen de financiële verplichtingen (onderdeel c), de kasuitgaven (onderdeel d) en de kasontvangsten (onderdeel e) in de begrotingsstaat worden opgenomen.

In de onderdelen c en d is sprake van de geraamde bedragen en niet van de maximumbedragen voor de financiële verplichtingen en de kasuitgaven, zoals dat in artikel 4 van de Comptabiliteitswet 2001 het geval is. Het aan een maximum binden van de geautoriseerde bedragen wordt in dit wetsvoorstel in het vierde lid van artikel 2.3 (Begrotingsautorisatie) geregeld.

De presentatie in de vorm van een begrotingsstaat is primair van belang voor de autorisatie van de begrotingsbedragen door de Staten-Generaal (zie artikel 2.3 Begrotingsautorisatie), maar ook voor het financieel beheer waarmee de verantwoordelijke Minister of een college is belast.
De begrotingsartikelen in een begrotingsstaat tezamen met de daarbij behorende toelichtingen geven invulling aan de in artikel 2.1, zesde en zevende lid, bedoelde weergave van het beleid en de bedrijfsvoering van het betrokken ministerie of college.

Een begrotingsopstelling op basis van de begrotingsstaten, zoals dit artikel regelt, is voor het macro-economische begrotingsbeheer niet geschikt. Om de begroting daartoe geschikt te maken en om op het EMU-saldo te kunnen sturen, wordt in de Miljoenennota en de andere budgettaire nota's een alternatieve begrotingsopstelling gepresenteerd. Deze begrotingsopstelling geschiedt op basis van het onderscheid tussen kaderrelevante en niet-kaderrelevante uitgaven en ontvangsten die voortkomen uit de begrotingsregels van het kabinet.
Ook omvat deze begrotingsopstelling de kaderrelevante uitgaven en ontvangsten die niet tot de rijksbegroting behoren, maar wel tot het bredere begrip collectieve sector, te weten de uitgaven en ontvangsten die tot de budgetdisciplinesectoren zorg respectievelijk sociale zekerheid en arbeidsmarkt worden gerekend. Een budgetdisciplinesector is een onderdeel van de collectieve sector dat in het kader van de budgettaire beheersing afzonderlijk wordt onderscheiden. Er worden drie budgetdisciplinesectoren onderscheiden, te weten het budgettair kader rijksbegroting eng, het budgettair kader sociale zekerheid en arbeidsmarkt en het budgettair kader zorg.

Artikel 2.6 Financiele staat van agentschappen

Eerste lid

Een agentschap is een dienstonderdeel van een ministerie dat beschikt over een aparte financiële staat. Deze financiële staat wordt opgenomen bij de begrotingsstaat van het betrokken ministerie (het moederdepartement) waaronder het agentschap valt.

De reden dat een agentschap een afzonderlijke financiële staat heeft, is om de diverse mogelijkheden voor sturing en de organisatorische vormgeving van agentschappen op eenzelfde wijze te presenteren. Hiermee wordt door de ministeries op uniforme wijze inzicht gegeven in de uitvoering van het beleid door de verschillende agentschappen. De drie wijzen voor sturing en de organisatorische vormgeving worden toegelicht bij artikel 2.20, eerste lid.

Daarnaast is een afzonderlijke financiële staat van belang, indien een agentschap een ander begrotingsstelsel toepast dan het moederdepartement. Bijvoorbeeld een agentschap dat een baten-lastenstelsel hanteert, terwijl het moederdepartement een verplichtingen-kasstelsel hanteert.

Hoewel een agentschap een dienstonderdeel van een ministerie is, bevat de begrotingsstaat van het moederdepartement in principe niet de geraamde uitgaven en ontvangsten van een agentschap. Deze uitgaven en ontvangsten worden in beginsel opgenomen in de financiële staat van het agentschap. Dubbele begrotingsverwerking wordt daarmee voorkomen. Echter, dit geldt niet voor de onderlinge financiële relaties tussen een agentschap en het moederdepartement. Hierbij kan gedacht worden aan de financiële bijdragen van het moederdepartement aan de agentschappen als betaling voor de ontvangen dienstverlening. Een ander voorbeeld betreft een eventuele betaling van een agentschap aan het moederdepartement, zoals de afroming van een te groot eigen vermogen van een agentschap. Deze uitgaven en ontvangsten worden dus zowel in de begrotingsstaat van het moederdepartement als in de financiële staat van het agentschap opgenomen. Daarmee worden deze onderlinge bijdragen aan autorisatie door de Staten-Generaal onderworpen (autorisatie- en allocatiefunctie). Dit leidt op het totaalniveau van de rijksbegroting tot dubbeltellingen. Bij consolidatie in de Miljoenennota en het Financieel jaarverslag van het Rijk worden deze dubbeltellingen echter gecorrigeerd.

Een financiële staat van een verplichtingen-kasagentschap bestaat alleen uit een exploitatiestaat.

Een financiële staat van een baten-lastenagentschap bestaat uit twee sub-staten: een exploitatiestaat en een kapitaalstaat.

Tweede lid

Een financiële staat van een agentschap, zoals deze bij de begrotingsstaat van het betrokken ministerie wordt opgenomen, bevat alleen de geraamde totaalbedragen. Een nadere specificatie van deze bedragen wordt opgenomen in de toelichting daarbij. Deze specificatie wordt geregeld in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften, op basis van de regels, bedoeld in artikel 4.20, eerste lid, aanhef en onder c (Regelgeving).

Voor de inzet van financiële middelen ten behoeve van het programma van een agentschap (bijvoorbeeld subsidies of fysieke infrastructuur) is het voldoende om in de financiële staat van een agentschap alleen

totaalbedragen op te nemen. De programmamiddelen zoals subsidies, leningen, garanties, budgetten voor infrastructuurinvesteringen e.d. waarover een agentschap in mandaat het beheer voert, komen bij het betrokken beleidsartikel in de departementale of niet-departementale begroting tot uitdrukking. Hierop bestaan uitzonderingen, namelijk wanneer een baten-lastenagentschap programmamiddelen op eigen titel (en niet in mandaat) beheert, zoals het geval is bij het Rijksvastgoedbedrijf en bij Rijkswaterstaat.

De clausulering *«al naar gelang van toepassing»* refereert aan het begrotingsstelsel dat van toepassing is. Een financiële staat van een verplichting-kasagentschap bevat de totaalbedragen van de financiële verplichtingen, de (lopende) kasuitgaven en kasontvangsten.

Een financiële staat van een baten-lastenagentschap bevat in de exploitatiestaat de totaalbedragen van de lasten en de baten en in de kapitaalstaat de totaalbedragen van de financiële verplichtingen, de kapitaaluitgaven (op kasbasis) en de kapitaalontvangsten (op kasbasis).
Voor de begrippen *baten* en *lasten* wordt verwezen naar de definitie van het begrip *baten-lastenstelsel* in artikel 1.1 (Begrippen).

Tot de kapitaaluitgaven van een baten-lastenagentschap worden gerekend de uitgaven die worden gedaan ter financiering van investeringen. Ook de financieringsuitgaven, zoals de aflossingen op eerder aangetrokken leningen, worden tot de kapitaaluitgaven gerekend. Dat geldt ook voor eenmalige uitkeringen aan het moederdepartement, bijvoorbeeld in geval van afroming van een te groot eigen vermogen van een agentschap. De rentebetalingen op de aangetrokken leningen behoren tot de reguliere operationele bedrijfsvoering en komen tot uitdrukking in de exploitatiestaat.
Kapitaalontvangsten zijn de kasontvangsten uit een financiering (verstrekte leningen) die door de kapitaalverschaffer beschikbaar wordt gesteld. Ook eenmalige bijdragen van het moederdepartement ten behoeve van de vermogensversterking van een baten-lastenagentschap komen in de kapitaalstaat tot uitdrukking.

Artikel 2.7 Bijzonder begrotingsartikel Nog onverdeeld

Eerste lid

Dit begrotingsartikel treedt in de plaats van artikel 6 van de Comptabiliteitswet 2001 waarin onder meer het administratieve begrotingsartikel *Nominaal en onvoorzien* is geregeld. Inhoudelijk is er geen wijziging in het artikel aangebracht. Wel is duidelijker geregeld welke begrotingsbedragen in dit begrotingsartikel worden verwerkt, namelijk de loon- en prijsbijstelling voor een positief bedrag, een eventuele taakstelling of bezuiniging voor een negatief bedrag en eventuele andere nog onverdeelde begrotingsposten, zoals de post onvoorzien. Het moet gaan om begrotingsbedragen die op voorhand wel ten laste van het totaal van de betrokken begroting worden gebracht, maar waarvan de toedeling aan de begrotingsartikelen (beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen) nog niet vaststaat op het moment dat de ontwerpbegroting bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. Vandaar de formulering in dit lid «ten behoeve van de voorlopige verwerking».

Het bedrag dat bij dit begrotingsartikel wordt opgenomen, bestaat uit het saldo van de positieve en negatieve bedragen. In de begrotingsstaat bij het begrotingsartikel *Nominaal en onvoorzien* wordt één bedrag opgenomen. In de toelichting van de begrotingsstaat wordt inzichtelijk gemaakt uit welke posten dit bedrag is opgebouwd.

Tweede en derde lid

Het bijzondere van dit begrotingsartikel is dat het niet is toegestaan om de uitgaven ten laste van dit artikel te verrichten, noch geïnde ontvangsten ten gunste ervan te brengen (tweede lid). Vandaar de benaming administratief artikel.

De bepaling dat ten laste van de uitgaven van dit artikel geen uitgaven mogen worden gedaan, heeft, samen met de bepaling in het eerste lid dat inhoudt dat het moet gaan om de voorlopige verwerking in een begroting, tot consequentie dat in dit artikel opgenomen begrotingsbedragen in de loop van het begrotingsjaar (uiterlijk bij de suppletoire begroting samenhangende met de najaarsnota) toegedeeld moeten worden aan de verschillende begrotingsartikelen. Het begrotingsbedrag wordt daarmee uiteindelijk op nihil gebracht, hetgeen dan ook in de verantwoordingsstaat tot uitdrukking moet komen. Dat geldt ook voor de realisatie: zie artikel 2.31 (Verantwoordingsstaat), derde lid. Een in het najaar nog niet verdeeld begrotingsbedrag mag dus niet als slotverschil worden behandeld (zie artikel 1.1 Begrippen).

De raming van het bedrag van de uitgaven kan overigens negatief zijn (derde lid). Een negatief bedrag zal aan de orde zijn bij een taakstelling of bezuiniging of bij de loon- en prijsbijstelling als er sprake is van deflatie.

Artikel 2.8 Bijzonder begrotingsartikel Geheim

Dit begrotingsartikel treedt in de plaats van artikel 6, eerste lid, onder b, van de Comptabiliteitswet 2001 waarin het begrotingsartikel *Geheim* is geregeld. Inhoudelijk is er geen wijziging aangebracht.

Ten aanzien van de boekhoudkundige verwerking van geheime uitgaven en ontvangsten wordt opgemerkt, dat uit de aard van deze uitgaven en ontvangsten voortvloeit dat deze verwerking met speciale waarborgen wordt omgeven. De verwerking ervan kan afwijken van de wijze waarop niet geheime uitgaven en ontvangsten in de administratie worden verwerkt.

Artikel 2.9 Begroting van de Koning

Tot 2010 werd de begroting die de uitgaven voor het koninklijk huis bevatte aangeduid als *Begroting Huis der Koningin*. In 2010 is de naam van deze begroting veranderd in *Begroting van de Koning*. In dit wetsvoorstel wordt daarbij aangesloten. Over de inrichting van deze begroting is de afgelopen jaren bij de aanpassing van de Wet op het financieel statuut van het Koninklijk Huis uitgebreid overleg met de Tweede Kamer der Staten-Generaal gevoerd.[9]

Ten opzichte van de tekst van artikel 8, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 is een kleine wijziging aangebracht. Daarin was ten onrechte sprake van de uitkeringen van *de* leden van het koninklijk huis. Op grond van de Wet op het financieel statuut van het Koninklijk Huis genieten niet alle leden van het koninklijk huis een uitkering. Daarom luidt de formulering thans: de uitkeringen aan leden van het koninklijk huis.

---

[9] Kamerstukken II 2008/09, 31 505.

Artikel 2.10 Begroting van Nationale Schuld

Eerste lid

De begroting van Nationale Schuld vormt het sluitstuk van de rijksbegroting. Het saldo van de kasuitgaven en kasontvangsten van alle andere begrotingen, opgeteld bij het saldo op de rekeningen buiten begrotingsverband, vormt de netto-financieringsbehoefte van de staat in een jaar. De netto-financieringsbehoefte bestaat uit het gerealiseerde begrotingstekort en de noodzakelijke herfinanciering van de lopende schuld. De netto-financiering vindt deels plaats uit het bedrag dat derden in het kader van schatkistbankieren in depot bij de schatkist aanhouden verminderd met de kapitaalverstrekking aan die derden op grond van de leenfaciliteit bij de schatkist (zie de paragrafen 2 en 3 van hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel). Voor het overige deel van de netto-financieringsbehoefte doet de Agent van het Ministerie van Financiën, namens de Minister van Financiën en dus namens de staat, een beroep op de geld- en de kapitaalmarkt. De bepalingen in dit artikel geven in technische zin dit financieringsproces weer.

De onder a tot en met g opgesomde categorieën uitgaven en ontvangsten hoeven niet één op één te leiden tot overeenkomstige begrotingsartikelen in de begroting van Nationale Schuld. Thans bevat deze begroting twee begrotingsartikelen, te weten *Kasbeheer* en *Financiering staatsschuld*.

Onder a

Tot uitgaven en ontvangsten die voortvloeien uit de transacties, bedoeld onder a, worden gerekend:

a. de hoofdsommen van de aangetrokken leningen (ontvangsten);
b. de aflossing van die hoofdsommen (uitgaven);
c. de rente die over de aangetrokken financieringsmiddelen moet worden betaald en soms wordt ontvangen;
d. de kosten die met die transacties samenhangen.

Onder de omschrijving vallen ook transacties met afgeleide financiële instrumenten op schuldtitels, zoals *renteswaps*, waarbij leningen met een vaste rente worden omgezet in leningen met een variabele rente.

Onder b

Deze categorie uitgaven en ontvangsten houdt in dat geldmarkttransacties, dat wil zeggen transacties met een looptijd van maximaal één jaar (ook wel: vlottendeschuldtransacties), netto in de begroting mogen worden verwerkt. Per saldo wordt van deze kortlopende financieringstransacties alleen het verschil tussen (oftewel de mutatie van) de standen per 31 december van twee opeenvolgende jaren ter autorisatie in de begroting opgenomen. Aangezien deze mutaties op voorhand geen redelijke inschatting is te maken, kan in de ontwerpbegroting slechts van een pm-raming worden uitgegaan. In de praktijk betekent dat een raming op nihil. Deze netto verwerking bedoeld in artikel 2.19 (Kasstelsel en transactiestelsel) vormt een afwijking van het universaliteitsbeginsel van bruto-boeken (artikel 2.16 Universaliteit).

Onder c

Deze categorie uitgaven en ontvangsten heeft betrekking op leningstransacties – het verstrekken van leningen uit de schatkist – aan rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en baten-lasten-agentschappen (zie hoofdstuk 5, paragraaf 3, voor lenen door RWT's).

Bij het verstrekken van een lening aan een RWT of een baten-lastenagentschap wordt het begrotingsartikel *Kasbeheer* van de begroting van Nationale Schuld belast (uitgave) en bij de aflossing van een lening wordt dat begrotingsartikel ontlast (ontvangst). Ook de rente (ontvangst) en de kosten (uitgave) die uit dergelijke leningstransacties voortvloeien worden op dat begrotingsartikel verwerkt.

Onder d

De transacties door derden (rechtspersonen met een wettelijke of publieke taak en decentrale overheden) en dienstonderdelen (voornamelijk agentschappen) met publiek geld op de rekeningen-courant en op de depositorekeningen bij de schatkist van het Rijk zijn naar hun aard tijdelijke, kortlopende transacties, direct opvraagbare tegoeden dan wel direct aflosbare kredieten. De mutaties op die rekeningen leiden, voor zover deze binnen een begrotingsjaar plaatsvinden, per saldo niet tot begrotingsmutaties. Alleen bij een overschrijding van de jaargrens ontstaat er een effect op de begroting van Nationale Schuld. Om die reden wordt hier bepaald dat de mutatie op deze rekeningen per 31 december van het begrotingsjaar ten opzichte van 31 december van het voorafgaande jaar in de begroting moet worden opgenomen. Dit is een afwijking van het universaliteitsbeginsel van bruto-boeken.
Deze mutaties laten zich op voorhand lastig ramen; daarom kan in de ontwerpbegroting slechts van een pm-raming worden uitgegaan. In de praktijk betekent dat een raming op nihil.

Onder e

De uitgaven en ontvangsten aan rente, boete, kosten en provisie betreffen uitgaven en ontvangsten die samenhangen met vlottende schuldtransacties als bedoeld onder b, en met de mutaties op de rekeningen-courant en de depositorekeningen, bedoeld onder d, die derden en dienstonderdelen bij het Ministerie van Financiën aanhouden.
Rente kan voor de begroting van Nationale Schuld zowel een uitgave (zoals betaalde rente over creditsaldi op de rekeningen-courant en over aangetrokken geldmarktleningen) als een ontvangst (ontvangen rente over debetsaldi) zijn. Dit geldt ook voor boetes, kosten en provisie die in rekening worden gebracht.

Onder f

Deze categorie betreft de uitgaven en ontvangsten van het betalingsverkeer met betrekking tot de centrale kassen van de schatkist van het Rijk. Gedacht moet worden aan debet- en creditrentecomponenten van de dagsaldi die resteren na de dagelijkse afroming of verevening, de kosten van het gebruik van centrale bankrekeningen e.d.

Onder g

Dit onderdeel biedt de basis om bijvoorbeeld de rentebesparing als gevolg van een verlaging van de staatsschuld ten laste van de begrotingsartikelen van Nationale Schuld te brengen, wanneer die rentebesparing op grond van een wettelijke regeling kan worden aangewend ter bekostiging van uitgaven elders op de rijksbegroting. Een voorbeeld hiervan was de rentebesparing die is opgetreden doordat de verkoop van bepaalde staatsdeelnemingen en van bepaalde aardgasvoorraden is aangewend ter verlaging van de staatsschuld onder de gelijktijdige regeling in de instellingswet van het Fonds economische stuctuurversterking dat de daarmee structureel optredende lagere rentelasten beschikbaar komen als middelen ten behoeve van dit fonds.

Tweede lid

Van de mutaties, bedoeld in het eerste lid, onder b en d, is op voorhand geen redelijke inschatting te maken. In de ontwerpbegroting wordt om die reden een pm-raming opgenomen.

Voor de realisatie van de begroting is het verschil tussen de saldi aan het begin en het eind van het jaar relevant. Dit verschil kan na afloop van een jaar wel worden vastgesteld. Het is om die reden praktisch om de gerealiseerde mutaties als slotverschil te behandelen. Deze bepaling in dit lid maakt dat mogelijk. Hierdoor worden de gerealiseerde mutaties opgenomen in het voorstel van wet tot vaststelling van de slotverschillen van de begroting van Nationale Schuld.

Artikel 2.11 Begrotingsfondsen

Eerste lid

De regeling van begrotingsfondsen is ten opzichte van de regeling in artikel 9 van de Comptabiliteitswet 2001 inhoudelijk niet gewijzigd.

Het voeren van een afgezonderd beheer houdt in dat het beheer van de uitgaven en de ontvangsten van een begrotingsfonds los staat van het beheer van andere begrotingen waarmee een Minister is belast. De uitgaven en ontvangsten worden in een aparte begroting beheerd: de begroting van het begrotingsfonds. Een dergelijke begroting maakt deel uit van de rijksbegroting (zie artikel 2.1). Het gaat immers om uitgaven en ontvangsten van het Rijk.

In 2016[10] bevatte de rijksbegroting de volgende begrotingsfondsen: Gemeentefonds, Provinciefonds, BES-fonds, Infrastructuurfonds, Diergezondheidsfonds en Deltafonds.

Ontvangsten die via een belastingwet worden geïnd (belastingmiddelen), behoren tot de algemene middelen. Algemene middelen worden in beginsel aangewend voor algemene collectieve voorzieningen. Dergelijke ontvangsten worden in de departementale begroting van het Ministerie van Financiën opgenomen.
Niet alle algemene middelen worden echter voor algemene collectieve voorzieningen aangewend. Jaarlijks worden, voordat de belastingmiddelen ten gunste van de begroting van het Ministerie van Financiën worden gebracht, bepaalde delen van die algemene middelen afgescheiden. Deze delen zijn bestemd voor de algemene huishouding van de gemeenten, de provincies en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). Die delen worden als ontvangsten ten gunste van respectievelijk het Gemeentefonds, het Provinciefonds en het BES-fonds gebracht. Daarop slaat de formulering in het eerste lid «bepaalde ontvangsten of bepaalde financiële middelen van een ministerie die bestemd zijn voor een specifiek doel». Die formulering kan ook slaan op bijdragen uit departementale begrotingen aan een begrotingsfonds; een voorbeeld hiervan is de ontvangst van het Infrastructuurfonds ten laste van de begroting van Infrastructuur en Milieu.

Wanneer de financiële middelen die bestemd zijn voor een specifiek doel worden ondergebracht in een begrotingsfonds wordt bereikt dat deze middelen meerjarig voor dat doel beschikbaar blijven. Het vierde lid

[10] Vóór 2012 kende de Rijksbegroting tevens de volgende begrotingsfondsen: Fonds economische structuurversterking (FES), Waddenfonds, AOW-spaarfonds en BTW-compensatiefonds.

bepaalt dat een voordelig jaarsaldo wordt toegevoegd aan de begroting van het daaropvolgende jaar. Overigens zijn het Gemeentefonds, Provinciefonds en het BES-fonds zogenaamde verdeelfondsen. De budgetten die daarin jaarlijks vanuit de algemene middelen worden opgenomen, worden in beginsel ook jaarlijks geheel over de betrokken decentrale overheden of openbare lichamen verdeeld.

De begroting van een begrotingsfonds wordt afzonderlijk gepresenteerd door middel van een begrotingsstaat en een toelichting daarbij; dit overeenkomstig het bepaalde in artikel 2.2 (Presentatie van een begroting). De begroting van een begrotingsfonds wordt daarnaast afzonderlijk bij wet vastgesteld (artikel 2.3: Begrotingsautorisatie). Hierdoor wordt de politieke sturing en beheersing van het begrotingsfonds versterkt.

Een afzonderlijk beheer betekent niet dat het beheer volgens een ander begrotingsstelsel moet geschieden. Voor een begrotingsfonds geldt op grond van dit wetsvoorstel derhalve het algemene begrotingsstelsel, te weten het verplichtingen-kasstelsel (zie artikel 2.13). Indien de verplichtingenbenadering bij een begrotingsfonds uit het oogpunt van autorisatie (budgetrecht) en budgettaire beheersing geen meerwaarde heeft, kan in de instellingswet van het fonds (zie het tweede lid) het kasstelsel worden voorgeschreven.
Indien er redenen zijn om voor een begrotingsfonds het baten-lastenstelsel te voeren, dan wordt een organisatorische afzondering in de vorm van een baten-lastenagentschap doorgevoerd. Zie artikel 2.20, zesde lid (Agentschappen).

Tweede lid

Het instellen van begrotingsfondsen beperkt de mogelijkheden tot een algehele jaarlijkse politieke prioriteitenstelling bij de aanwending van de algemene middelen. De voor een fonds bestemde middelen worden in beginsel[11] namelijk meerjarig geoormerkt voor een bepaald doel. Uit het oogpunt van budgettair beleid is dan ook grote terughoudendheid geboden met het instellen van begrotingsfondsen. Om die reden is in dit lid de betrokkenheid van de wetgever voorgeschreven. Dit blijkt uit de bepaling dat het instellen van een begrotingsfonds bij wet geschiedt.

Gelet op de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën voorziet dit lid ook in de betrokkenheid van de Minister van Financiën. Naast de Minister die het aangaat, ondertekent ook de Minister van Financiën de wet waarmee het begrotingsfonds wordt ingesteld.

Derde lid

De instellingswet van een begrotingsfonds bevat de aard van de uitgaven en de ontvangsten van het fonds. De ontvangsten kunnen bestaan uit specifieke heffingen of financiële bijdragen ten laste van een andere begroting.

De instellingswet regelt aan welke beleidsterreinen de uitgaven ten goede zullen komen. Dit kan in algemene termen geschieden, zoals bij het Gemeentefonds en het Provinciefonds waarbij de uitgaven bestemd zijn voor de eigen huishouding van deze overheden. Ook kan dit in meer specifieke termen geschieden, zoals bij het Diergezondheidsfonds, waarbij de uitgaven zijn bestemd voor de bestrijding van dierziekten.

---

[11] Dit geldt niet voor de verdeelfondsen Gemeentefonds, Provinciefonds en BES-fonds.

Met de Minister die belast is met het beheer wordt de Minister bedoeld die verantwoordelijk is voor het begrotingsbeheer en het financieel beheer van het begrotingsfonds. De begrippen begrotingsbeheer en financieel beheer zijn in artikel 1.1 (Begrippen) gedefinieerd.
Indien er meer dan één Minister met het beheer wordt belast, is er sprake van mede-beheer. Een in de instellingswet vastgelegd medebeheer leidt er toe dat de medebeherende Minister ook de jaarlijkse begrotingswetten van het fonds mede ondertekent.

Indien een andere bewindspersoon alleen beleidsmatig bij het beheer van het fonds betrokken is, hoeven de jaarlijkse begrotingswetten van het fonds niet door deze bewindspersoon te worden ondertekend. In dat geval blijft de ondertekening van de begrotingswet van het begrotingsfonds beperkt tot de eerstverantwoordelijke Minister (of Staatssecretaris).

Vierde lid

Het jaarsaldo van een fonds wordt ten gunste – in geval van een voordelig saldo – dan wel ten laste – in geval van een nadelig saldo – van de begrotingsfonds van het daaropvolgende jaar gebracht.
De geoormerkte ontvangsten of financiële middelen (budgetten) blijven meerjarig beschikbaar voor het doel van het fonds en wordt niet betrokken in de jaarlijkse algemene budgettaire afweging binnen de gehele rijksbegroting. Een begrotingsfonds wordt immers ingesteld voor een specifiek doel (zie eerste lid).

Het Gemeentefonds, het Provinciefonds en het BES-fonds worden budgettair zodanig beheerd, dat er in het algemeen geen jaarsaldo resteert (zogenaamde verdeelfondsen).

Artikel 2.12 Programmabegrotingen

Eerste lid

Dit lid bepaalt zowel procedureel hoe een programmabegroting in de rijksbegroting wordt opgenomen als inhoudelijk wanneer tot de aparte presentatie van een dergelijke begroting kan worden overgegaan.

Procedureel wordt een programmabegroting toegevoegd aan de rijksbegroting door in enig jaar een voorstel van wet tot vaststelling van een begroting op te stellen waarin de programmabegroting wordt opgenomen. Het gaat dan om het opstellen van een begrotingswet waarmee de programmabegroting wordt vastgesteld. Hierdoor wordt een programmabegroting in een afzonderlijke begrotingswet, met een aparte begrotingsstaat en een daarbij behorende toelichting, vastgesteld.

De bepaling dat een programmabegroting bij een wet tot vaststelling van een begroting ofwel een begrotingswet aan de rijksbegroting kan worden toegevoegd, houdt in dat een programmabegroting alleen met ingang van een nieuw begrotingsjaar aan de rijksbegroting kan worden toegevoegd en dus niet door middel van een suppletoire begrotingswet. Een wetsvoorstel tot vaststelling van een programmabegroting kan op grond van artikel 105, tweede lid, van de Grondwet alleen op de derde dinsdag van september bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden ingediend.

Tot een programmabegroting kan worden besloten als het wegens politieke overwegingen wenselijk wordt geoordeeld om voor een Minister die niet belast is met het beheer van een ministerie (Minister zonder portefeuille) bepaalde budgetten afgezonderd van een departementale

begroting te beheren. Een Minister zonder portefeuille ofwel een zogenaamde programmaminister kan dan zelf verantwoording over een eigen budget aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal afleggen. Het gaat doorgaans alleen om programmabudgetten en niet om bedrijfsvoeringsbudgetten, omdat een Minister zonder portefeuille niet belast is met de leiding en de bedrijfsvoering van een ministerie. De bedrijfsvoeringsbudgetten die samenhangen met het beheer van de programmabudgetten, dienen op grond van artikel 2.1, achtste lid in samenhang met het zesde lid, opgenomen te worden in de departementale begroting van het ministerie waarin de betrokken programmaminister is ondergebracht.

Overigens kan het voorkomen dat een Minister die belast is met de leiding van een ministerie tijdelijk zowel een departementale begroting als een programmabegroting beheert. Bijvoorbeeld zodra een nieuw kabinet aantreedt, waarin een andere budgettaire portefeuilleverdeling is afgesproken dan binnen het afgetreden kabinet het geval was. In dat geval kan de situatie ontstaan dat de bestaande programmabegroting niet meer aansluit bij de nieuwe budgettaire portefeuilleverdeling. Het beheer van de bestaande programmabegroting kan dan in handen gegeven worden van een Minister die reeds een departementale begroting beheert.

Het opheffen van een bestaande programmabegroting gebeurt spiegelbeeldig aan de wijze waarop een programmabegroting ontstaat: er wordt voor een nieuw begrotingsjaar geen aparte wet tot vaststelling van de programmabegroting meer ingediend.

Een bestaande programmabegroting voor enig jaar kan echter lopende dat jaar niet worden opgeheven, maar wel «op nul worden gesteld». Indien een nieuw kabinet na de derde dinsdag van september aantreedt en er dan blijkt dat een ingediende programmabegroting voor het nieuwe jaar niet spoort met de nieuwe budgettaire portefeuilleverdeling, kan worden gekozen om bij de eerstvolgende suppletoire begroting die programmabegroting «op nul te stellen» en die programmabudgetten toe te voegen aan bestaande begrotingen.

Tweede lid

De begrotingswet waarmee een programmabegroting wordt vastgesteld, schrijft voor welke Minister met het beheer van die begroting is belast.

§ 3. Begrotingsstelsel en beginselen

Artikel 2.13 Verplichtingen-kasstelsel

Inhoudelijk is er met betrekking tot het verplichtingen-kasstelsel in deze wet ten opzichte van de Comptabiliteitswet 2001 geen wijziging aangebracht.

Eerste lid

In dit lid wordt het verplichtingen-kasstelsel als begrotingsstelsel voorgeschreven. Dit stelsel is ook in de Comptabiliteitswet 2001 geregeld. Dit stelsel bepaalt dat bij het begrotingsbeheer en het financieel beheer zowel de financiële verplichtingen als de uit die verplichtingen voortvloeiende kasbetalingen (kasuitgaven) moeten worden betrokken.

Het begrip financiële verplichting is in artikel 1.1 (Begrippen) opgenomen. Het betreft een betalingsverplichting, dus een verplichting tot het doen van een toekomstige kasbetaling.

Bij verplichtingen kan onderscheid worden gemaakt tussen verplichtingen die in het kader van het beleid en de bedrijfsvoering worden aangegaan en verplichtingen die ontstaan, doordat bepaalde risico's manifest worden. Te denken valt aan de risico's en daarmee samenhangende claims die voorvloeien uit onrechtmatige overheidsdaden. Het onderscheid tussen het aangaan van verplichtingen en het ontstaan van verplichtingen komt in diverse wetsformuleringen die op verplichtingen betrekking hebben, tot uitdrukking.

Het verplichtingen-kasstelsel heeft uit een oogpunt van budgettaire beheersbaarheid ten opzichte van het kasstelsel doorgaans meerwaarde wanneer er sprake is van jaargrensoverschrijding. Dat is het geval wanneer het aangaan of van het ontstaan van een financiële verplichting en de daaruit voortvloeiende kasbetaling in een verschillend begrotingsjaar vallen.
Daarnaast is de verplichtingenbenadering uit het verplichtingen-kasstelsel voor het budgetrecht vooral van meerwaarde bij uitgaven voor nieuw beleid of bij een wijziging van de bedrijfsvoering. Die meerwaarde is er niet of veel minder bij bedrijfsvoeringsuitgaven waarmee de dienst wordt gaande gehouden op basis van eerder genomen beleidsbeslissingen. Immers, bij het autoriseren van (toekomstige) aan te gane verplichtingen zijn in het verplichtingen-kasstelsel nog keuzes mogelijk. Bij het autoriseren van alleen de kasuitgaven in het kader van een kasstelsel is de Staten-Generaal daarentegen gebonden aan in een eerder jaar aangegane financiële verplichtingen; de betalingen (kasuitgaven) zijn dan juridisch onontkoombaar.

Tweede lid

De financiële administratie die op basis van het verplichtingen-kasstelsel wordt gevoerd, wordt zodanig gevoerd dat er sprake is van een geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie. Deze administratie moet in elk geval de informatie opleveren die in de onderdelen a tot en met e wordt voorgeschreven. Dat wordt beoogd met de formulering «dat aan de financiële administratie per begrotingsartikel in elk geval per ultimo van een jaar *ten ministe* kunnen worden ontleend». Deze informatie is van belang voor de beheersing van de uitgaven, het inzicht in de budgetflexibiliteit en voor de verantwoording die over het financieel beheer wordt afgelegd. Die informatie moet in elk geval per ultimo van een jaar beschikbaar zijn, omdat op basis daarvan de jaarrekeningcijfers (verantwoordingsstaat en saldibalans) worden opgesteld.

Onderdeel a

Dit onderdeel betreft geaggregeerde informatie over de realisatie van de in de begroting opgenomen verplichtingen. Het gaat hier om de gerealiseerde financiële verplichtingen, dus de bedragen waarvoor verplichtingen zijn aangegaan of ontstaan.

Onderdeel b

Dit ondereel betreft geaggregeerde informatie over de realisatie van de kasuitgaven die in de begroting zijn opgenomen. Het gaat hier dus om de gerealiseerde kasuitgaven (de betalingen).

Onderdeel c

Onderdeel c betreft informatie over de openstaande financiële verplichtingen. Openstaande verplichtingen per ultimo het jaar hangen altijd samen met *meerjarige* betalingsverplichtingen. Immers, van een

verplichting die is aangegaan in jaar t en die in jaar t niet (geheel) tot betaling is gekomen, is de openstaande stand per ultimo van jaar t gelijk aan het bedrag waarvoor de verplichting is aangegaan.
Voor een adequaat financieel (kas)beheer is het in het algemeen van belang dat een actueel inzicht bestaat in de stand van de openstaande verplichtingen. Die stand moet in elk geval worden opgenomen in de saldibalans per 31 december van een jaar.

Indien op grond van het derde lid van artikel 2.14 (Verplichtingen) de regel verplichtingen=kas kan worden toegepast, is bij een meerjarige betalingsafwikkeling de stand van de openstaande verplichtingen aan het eind van een jaar niet altijd vast te stellen. Het derde lid van artikel 2.14 bevat daarom een afwijkingsregel met betrekking tot het bijhouden van de openstaande verplichtingen voor een aantal door de Minister van Financiën aan te wijzen categorieën verplichtingen.

Onderdeel d

Dit onderdeel betreft geaggregeerde informatie over de mate waarin de in de begroting geraamde kasuitgaven nog niet gebonden zijn door aangegane of ontstane financiële verplichtingen. Dit wordt aangemerkt als de zogenoemde ««vrije kasruimte»«.

Onderdeel e

Dit onderdeel betreft geaggregeerde informatie over de realisatie van de in de begroting opgenomen kasontvangsten.

Artikel 2.14 Verplichtingen

Eerste lid

De bepaling in dit lid is ontleend aan artikel 3, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001. Het begrip financiële verplichting wordt hier uiteengezet.

In onderdeel a worden de verplichtingen op basis van een verdrag, wet, koninklijk besluit, ministeriële regeling, beschikking of een controleerbaar vastgelegde afspraak tot financiële verplichtingen gerekend. Een controleerbaar vastgelegde afspraak met een derde is bijvoorbeeld een verbintenis, een overeenkomst, een contract, een convenant of een schriftelijke opdracht met een opdrachtbevestiging. Dit worden ook wel juridische verplichtingen genoemd.

In onderdeel b worden ook onderlinge verplichtingen binnen het Rijk tot financiële verplichtingen gerekend. Om de hardheid van onderlinge verplichtingen voor de administratieve vastlegging voldoende te kunnen onderbouwen, is in dit onderdeel geregeld dat onderlinge verplichtingen moeten berusten op controleerbaar vastgelegde afspraken. Ook in de Comptabiliteitswet 2001 was deze eis neergelegd in artikel 3, tweede lid.

Tweede lid

Ter bepaling van het relevante begrotingsjaar waarin een financiële verplichting is gerealiseerd, aangegaan of ontstaan, wordt in dit lid geregeld dat de datum van de controleerbare vastlegging bepalend is.

Voor een financiële verplichting, bedoeld in het eerste lid, onder a, ligt die datum in het algemeen duidelijk en dus controleerbaar vast op grond van het betrokken verdrag, wet, koninklijk besluit of ministeriële regeling of in

de beschikking, verbintenis, overeenkomst, contract, convenant of andere controleerbaar vastgelegde afspraak.

Derde lid

Het toepassen van het tweede lid voor wat betreft de jaartoerekening van financiële verplichtingen leidt in een aantal gevallen tot een administratieve belasting, hetgeenondoelmatig is. Om die reden is er behoefte aan de mogelijkheid om hiervan af te kunnen wijken. In dit lid wordt die mogelijkheid geboden.
Het betreft de mogelijkheid om de zogenaamde verplichtingen=kas-regel (v=k) te kunnen toepassen. Niet de datum van het aangaan of het ontstaan van de verplichting is dan bepalend voor het vastleggen van het jaar waarin de verplichting is gerealiseerd, maar het jaar waarin de met de verplichting samenhangende kasuitgave is gedaan. Indien een financiële verplichting, die in jaar t is aangegaan of is ontstaan, in de jaren t+1 en t+2 tot betaling leidt, wordt in de jaren t+1 en t+2 het bedrag van de gerealiseerde kasuitgaven als gerealiseerde bedrag voor de verplichting voor de jaren t+1 en t+2 in de financiële administratie vastgelegd.

Deze afwijkingsmogelijkheid geldt voor door de Minister van Financiën aan te wijzen categorieën. Voor aanwijzing komen de categorieën financiële verplichtingen in aanmerking, waarvoor het toepassen van het verplichtingen-kasstelsel en de daarmee geïntegreerde verplichtingen-kasadministratie uit een oogpunt van autorisatie (budgetrecht) en van budgettaire beheersbaarheid geen meerwaarde heeft, maar wel kan leiden tot een aanzienlijke administratieve belasting. Daarvan is sprake bij de bestaande categorie financiële verplichtingen die onder een door de Minister van Financiën vast te stellen bedrag blijven. Die categorie zal in de nieuwe aanwijzingsregeling gehandhaafd worden. Momenteel ligt dat bedrag op € 30.000 (inclusief BTW).

Vierde lid

In tegenstelling tot betalingen met liquide middelen (kasuitgaven) en ontvangsten van liquide middelen
kasontvangsten) zijn er geen bankafschriften aanwezig op basis waarvan kan worden opgemaakt wanneer een financiële verplichting is aangegaan of ontstaan. Bij het administreren van de gerealiseerde financiële verplichtingen is het om die reden raadzaam een controle op tijdigheid en volledigheid in te bouwen.
Als er ondanks de bovenstaande controle pas na de jaarafsluiting van de financiële administratie (veelal medio februari na afloop van een begrotingsjaar) de realisatiedatum van de financiële verplichting naar voren komt, zoals bijvoorbeeld een aanvullend contract of een brief waaruit een aangegane verplichting blijkt, zullen die verplichtingen alsnog in de boekhouding verwerkt moeten worden. Het onderhavige lid regelt in die uitzonderingsgevallen dat het lopende begrotingsjaar dan als boekingsjaar moet worden aangehouden.

Artikel 2.15 Kasuitgaven en -ontvangsten

De begrippen kasuitgaven en -ontvangsten zijn in dit wetsvoorstel inhoudelijk niet gewijzigd ten opzichte van de Comptabiliteitswet 2001.

Eerste lid

In dit lid wordt voor de toepassing van het kasstelsel bepaald welke uitgaven en ontvangsten tot de kasuitgaven, respectievelijk de kasontvangsten moeten worden gerekend.

Naast de in onderdeel a opgenomen categorie van geldelijke betalingen en geldelijke ontvangsten, wordt in onderdeel b ook de categorie transacties met gesloten beurzen tot de kasuitgaven en kasontvangsten gerekend. Deze transacties worden ook wel genoemd: betalingen door schuldvergelijking. De financiële waarden van de schuldvergelijking worden op grond van dit lid als een kasuitgave en als een kasontvangst verwerkt. Als die waarden niet aan elkaar gelijk zijn – de schuld is bijvoorbeeld groter dan de vordering – dan zal het resterend verschil in het algemeen door een normale (=geldelijke) betaling worden afgewikkeld.
In het algemeen zullen de betrokken partijen bij schuldvergelijking deze transactie met gesloten beurzen schriftelijk vastleggen. Boekhoudkundig worden de openstaande vordering en de openstaande schuld door middel van een boeking ten gunste, respectievelijk ten laste van de kas gebracht. Door deze betalingen en ontvangsten als kasuitgaven en kasontvangsten aan te merken, wordt voorkomen dat deze geheel of gedeeltelijk buiten de begroting (en de boekhouding) en daarmee buiten de autorisatie van de Staten-Generaal worden gehouden.

De kasreserve en de begrotingsreserve (zie ook de artikelen 2.20 en 2.21) vormen een afwijking op het verplichtingen-kasstelsel. De toevoegingen en onttrekkingen aan deze reserves lopen namelijk weliswaar via de begroting, maar zijn niet het gevolg van kasuitgaven en kasontvangsten. In onderdeel c wordt daarom het uitgangspunt gehanteerd dat die toevoegingen, respectievelijk onttrekkingen, als kasuitgaven, onderscheidenlijk als kasontvangsten, worden beschouwd.

Tweede lid

In dit lid wordt geregeld ten laste of ten gunste van welk begrotingsjaar bepaalde kasuitgaven en kasontvangsten moeten worden gebracht. Bepalend daarvoor is de datum van de betalingstransactie. Voor de geldelijke betalingen en ontvangsten (onder a) is dat in het algemeen de valutadatum op het bankafschrift. Voor een betaling met gesloten beurzen in onderdeel b zal de afspraak over de betaling met de derde vaak schriftelijk en daarmee controleerbaar zijn vastgelegd. De datum hierop wordt dan als datum van de betalingstransactie gehanteerd.

Bij de toevoegingen en onttrekkingen aan een kasreserve of begrotingsreserve in onderdeel c gaat het om interne boekingen zonder een directe relatie met een derde. De datum op het boekingsstuk is dan bepalend voor het begrotingsjaar.

Artikel 2.16 Universaliteit

Dit artikel bevat het belangrijke begrotingsbeginsel van universaliteit ofwel «alomvattendheid». Het beginsel is essentieel voor het budgetrecht en houdt in dat alle uitgaven en ontvangsten van het Rijk in de begroting en in de financiële verantwoording (jaarverslag) tot uitdrukking moeten komen. De uitgaven en ontvangsten worden bruto (uitgaven en ontvangsten) en binnen begrotingsverband verwerkt. Het gesaldeerd of netto-verwerken van uitgaven en ontvangsten en het buiten de begroting houden van bepaalde uitgaven en ontvangsten (het boeken buiten begrotingsverband) is in beginsel niet toegestaan.

Het toepassen van het universaliteitsbeginsel leidt doorgaans tot transparantie en inzicht voor de Staten-Generaal in de uitgaven die ten laste van de rijksbegroting worden verricht en in de ontvangsten of middelen die daartoe beschikbaar zijn. Die transparantie is essentieel voor het budgetrecht en dus voor de autorisatie van de begroting en de

verantwoording (aan de hand van het jaarverslag) van de begrotingsuitgaven en -ontvangsten.

Artikel 2.17 Afwijking universaliteit: boeken buiten begrotingsverband

Algemeen

In dit artikel en in artikel 2.18 (Afwijking universaliteit: salderen) worden twee afwijkingen van het beginsel van universaliteit geregeld. Om die afwijkingen goed te kunnen plaatsen, is het van belang inzicht te hebben in de verschillende soorten financiële relaties die er binnen het Rijk zijn. De financiële relaties van de ministeries en de colleges worden onderscheiden in externe en interne (of onderlinge) relaties. De externe relaties zijn de financiële relaties met derden: met burgers, bedrijven, instellingen, maatschappelijke organisaties en andere overheden. De interne relaties zijn de onderlinge financiële relaties tussen de ministeries onderling, maar ook tussen de ministeries en colleges.

Het begrip *boeken buiten begrotingsverband* is in het artikel 1.1 (Begrippen) als volgt gedefinieerd:
het boeken van de geldswaarden van handelingen die betrekking hebben op het financieel beheer op een rekening in de financiële administratie, waarvan het saldo niet wordt opgenomen in een begrotingsartikel in een begrotingsstaat.

Alle handelingen die betrekking hebben op het financieel beheer, zoals het aangaan van financiële verplichtingen, het verrichten van kasuitgaven en het incasseren van kasontvangsten, worden in de boekhouding als onderdeel van de financiële administratie op een grootboekrekening geboekt. Het jaarsaldo van zo'n rekening – het totaal van de financiële verplichtingen, de kasuitgaven of de kasontvangsten – wordt op basis van het universaliteitsbeginsel in een artikel in de begroting(sstaat) en de verantwoording(sstaat) opgenomen. Dit is de hoofdregel van universaliteit: *bruto*-boeken *binnen* begrotingsverband.

De afwijking van deze hoofdregel houdt in dat bepaalde handelingen die betrekking hebben op het financieel beheer *niet* op een artikel in de begroting(sstaat) en de verantwoording(sstaat) worden verwerkt, maar buiten begrotingsverband worden geboekt. Dit is alleen in bijzondere gevallen aanvaardbaar. In dit artikel worden die gevallen geregeld.

Overigens vallen uitgaven en ontvangsten die buiten begrotingsverband worden geboekt, niet buiten de controle van de Staten-Generaal. De saldi van de rekeningen buiten begrotingsverband worden jaarlijks namelijk opgenomen in de saldibalans, die deel uitmaakt van het financieel jaarverslag. Aan de hand van dat jaarverslag wordt verantwoording afgelegd aan de Staten-Generaal.

In de Comptabiliteitset 2001 is de uitwerking van het boeken *buiten* begrotingsverband in een ministeriële regeling geregeld (*Aanwijzingsregeling boekingen buiten begrotingsverband 2004*). Aangezien het boeken buiten begrotingsverband een afwijking betekent van het belangrijke beginsel van universaliteit – en daarmee het budgetrecht raakt – wordt de uitwerking ervan in dit wetsvoorstel zelf opgenomen.

Eerste lid

De bepaling in dit lid is als een bevoegdheid vormgegeven (een facultatieve bepaling). Dit betekent dat het toepassen van de hoofdregel (het universaliteitsbeginsel), ook in de uitzonderingsgevallen die in dit lid zijn geregeld, blijft toegestaan.

In dit lid worden vier categorieën uitgaven en ontvangsten onderscheiden, waarvoor het boeken buiten begrotingsverband is toegestaan.

Bij alle categorieën gaat het om doorberekeningen.
In categorie a gaat het om doorberekeningen binnen de rijksbegroting. Dit blijkt uit de formulering «... *doorberekend ten laste respectievelijk ten gunste van, een andere begroting van het Rijk»*.

In de categorieën b, c en d gaat het om doorberekeningen aan externe partijen.
In categorie b betreft het publieke externe partijen: publiekrechtelijke rechtspersonen en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Publiekrechtelijke rechtspersonen zijn bijvoorbeeld de decentrale overheden.

In categorie c gaat het om derden. Dat kunnen private organisaties zijn, maar ook publiekrechtelijke rechtspersonen, RWTs of natuurlijke personen (bijvoorbeeld werknemers van het Rijk). Verder geldt een extra voorwaarde aan de door te berekenen uitgaven of ontvangsten. Er moet sprake zijn van een louter doorgeefluikfunctie. In de wettekst is dit geformuleerd door de bepaling «... uitsluitend belast is met de administratieve verwerking van de uitgaven of ontvangsten». Voorbeelden met betrekking tot natuurlijke personen zijn onkostendeclaraties van werknemers (ingediend bij en betaald door een ministerie) die door derden (bijvoorbeeld de EU) aan het ministerie worden vergoed.
In categorie c zijn supranationale overheden en volkenrechtelijke organisaties uitgezonderd. Die zijn apart in de categorie d opgenomen.

De voorwaarde van doorberekening die voor alle vier de categorieën geldt, houdt in dat er in het algemeen sprake moet zijn van een driehoeksrelatie. Bijvoorbeeld, dienstonderdeel A van ministerie doet een betaling aan derde C ten behoeve van een andere derde B.
De betaling van A aan C moet door A worden doorberekend aan B. De betaling aan C kan op grond van dit lid door A buiten begrotingsverband worden geboekt. Dat geldt ook voor de ontvangst door A van het doorberekende bedrag aan B; dat volgt uit het derde lid.

Als B een ander ministerie of een college is (dus bij onderlinge doorberekening), moet de betaling bij B binnen begrotingsverband worden verwerkt. Op deze wijze wordt de betaling aan C indirect binnen de begroting van B – en niet binnen de begroting van A – opgenomen.
Als B het beleidsverantwoordelijke ministerie of college is, vindt de boeking – en daarmee de verantwoording – binnen begrotingsverband in elk geval bij B plaats.
Als B een publiekrechtelijke rechtspersoon of een RWT is, zal de betaling door B binnen de eigen begroting worden geboekt en in de eigen jaarrekening worden verantwoord.

Een voorbeeld van uitgaven, bedoeld in categorie a, zijn de toeslagen die de Belastingdienst (A) aan burgers (C) toekent en uitkeert ten behoeve van de beleidsverantwoordelijke Ministeries (B) van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor huurtoeslagen, Volksgezondheid, Welzijn en

Sport (VWS) voor zorgtoeslagen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor kindtoeslagen en kinderopvangtoeslagen.
De toeslagen (de uitkeringen aan de burgers) en de daarvoor van de Ministeries van BZK, VWS en SZW ontvangen doorberekeningen (de programma-uitgaven) kunnen door de Belastingdienst buiten begrotingsverband worden geboekt. Als de Belastingdienst voor de uitvoering van deze taken van de Ministeries van BZK, VWS en SZW een vergoeding voor personeel of materieel (apparaatsontvangsten) zou ontvangen, dan moet de Belastingdienst die vergoedingen wel binnen begrotingsverband (als ontvangst) verwerken.

Voorbeelden van ontvangsten, bedoeld in categorie b, zijn de inning door het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) van achterstallige premies zorgverzekering van verzekerden en boetes en ambtshalve premies van personen die geen zorgverzekering hebben afgesloten. Het CJIB int deze gelden ten behoeve van het Zorginstituut Nederland. Een ander voorbeeld van dergelijke ontvangsten is de inning door de Belastingdienst van heffingen ten behoeve van de beheerders van sociale fondsen.

In de categorie c moet sprake zijn van een louter «doorgeefluikfunctie». In de wettekst is dit geformuleerd door de bepaling «... uitsluitend belast is met de administratieve verwerking van de uitgaven of ontvangsten». Dienstonderdeel A, dat buiten begrotingsverband kan boeken, mag bij dit soort betalingen en ontvangsten geen eigen beleidskeuzen maken. Deze categorie, evenals categorie d, is onder de Comptabiliteitswet 2001 geregeld in de *Aanwijzingsregeling boekingen buiten begrotingsverband 2004*. Deze regeling komt te vervallen.

In categorie d gaat het om betalingen en ontvangsten ten behoeve van een andere staat of een volkenrechtelijke organisatie (bijvoorbeeld de Europese Unie of de NAVO). Als voorbeeld kan hierbij worden gedacht aan categoriemanagement in internationaal verband, waarbij het Ministerie van Defensie haar aanschaffingsexpertise van een militair systeem ook benut voor de aankoop van hetzelfde systeem voor een andere NAVO-partner. De aanschaffing voor Nederlands gebruik wordt binnen begrotingsverband geboekt. Indien er tevens voor bijvoorbeeld België wordt aangeschaft en indien dat is voorzien in een verdrag of een internationale afspraak, dan kunnen de daarmee samenhangende uitgaven en ontvangsten buiten begrotingsverband worden geboekt. In geval de aanschaffing niet in een verdrag of een internationale afspraak is voorzien, dienen de betalingen en ontvangsten geheel binnen begrotingsverband te worden verwerkt.

Tweede lid

De bepaling in dit lid hangt samen met het eerste lid over de doorberekeningen van de uitgaven en ontvangsten. Als op grond van het tweede lid door een Minister of een college (A) gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om aan derden (C) betaalde uitgaven aan een andere organisatie (B) door te berekenen, dan worden op grond van het tweede lid, de ontvangsten uit die doorberekeningen ook door A buiten begrotingsverband geboekt.
Dat geldt ook voor de afdrachten van A aan B, die samenhangen met ontvangsten die A van C ten behoeve van B heeft ontvangen.

Derde lid

Indien achteraf blijkt dat de doorberekening tussen A en B – bijvoorbeeld als gevolg van onduidelijke afspraken – niet (geheel) zal plaatsvinden, blijft er een (rest)saldo op de rekening buiten begrotingsverband – en dus

op de saldibalans van A – openstaan. Uiteindelijk zal er, als geen andere oplossing wordt gevonden, het saldo ten laste of ten gunste van de begroting van A moeten worden gebracht. Deze boeking vindt plaats in het jaar waarin definitief wordt vastgesteld dat geen doorberekening meer zal plaatsvinden. Op die wijze wordt de betaling of ontvangst alsnog binnen de formele autorisatie van de begrotingswetgever gebracht.

Vierde lid

Alleen ontvangsten van geld en andere financiële waarden (zoals vorderingen, aandelen) waarvan de staat de eigenaar wordt, worden aan de algemene middelen toegevoegd. Deze financiële waarden worden binnen begrotingsverband geboekt. Financiële waarden die niet of nog niet aan de staat toebehoren (de staat is geen eigenaar), moeten vooralsnog buiten begrotingsverband worden geboekt. Deze middelen blijven vooralsnog beschikbaar voor de rechtmatige eigenaar. Om die reden is deze bepaling verplichtend en niet als een facultatieve bevoegdheid (kan-bepaling) geformuleerd.

Toevertrouwde waarden zijn de financiële waarden die de overheid beheert zonder daarvan de eigenaar te zijn. Daarvan is bijvoorbeeld sprake in geval van onbeheerde boedels die door het Ministerie van Financiën in de zogenaamde consignatiekas worden aangehouden. Van *in beheer genomen middelen* is onder andere sprake in geval van in beslag genomen gelden zolang die niet door een rechter verbeurd zijn verklaard.

Artikel 2.18 Afwijking universaliteit: salderen

Het uitgangspunt van bruto-boeken is van belang voor transparantie en inzicht in de begroting ten behoeve van de autorisatie en de verantwoording. Toch kunnen er redenen zijn om in bepaalde situaties salderen (verrekenen) toe te staan. Bruto-boeken kan leiden tot het onnodig «opblazen» van de begroting. Bijvoorbeeld in geval van correctiebetalingen of bij onderlinge betalingen tussen dienstonderdelen. Dat vermindert juist het inzicht in de begroting en de verantwoording. Bovendien kan bruto-boeken leiden tot administratieve ondoelmatigheid.

In dit artikel is een aantal situaties geregeld, waarin het is toegestaan om af te wijken van het beginsel van bruto-boeken. Het toepassen van de hoofdregel van het bruto-boeken (artikel 2.16 Universaliteit) is dus altijd toegestaan.

Onderdeel a

Ministerie A heeft bijvoorbeeld ten onrechte een bedrag betaald of teveel betaald aan een ander dienstonderdeel of een derde B. Als B terugbetaalt, kan A het terugontvangen bedrag verrekenen, indien de terugontvangst in hetzelfde jaar plaatsvindt. Het zal in het algemeen om het herstel van evident foute betalingen gaan. Het kan ook een korting betreffen die met de betaling van A samenhangt en die door B nog niet was verrekend.

Een ander voorbeeld is het verstrekken van een te groot subsidievoorschot, dat bij de eindafrekening wordt teruggevorderd. Meestal vindt zo'n terugvordering in een ander jaar plaats, zodat niet voldaan zal zijn aan het criterium van «hetzelfde jaar». Dat geldt ook voor terugbetalingen (aflossingen) op verstrekte leningen. Alleen in geval van een verstrekte lening of krediet aan een derde (B) die door die derde binnen hetzelfde jaar wordt terugbetaald, is salderen toegestaan.

Indien een ontvangst op een terugbetaling in een ander jaar plaatsvindt, dan moet deze ontvangst bruto op de betreffende begrotingspost worden verwerkt en is het salderen niet toegestaan. Immers, als het budgettair om een aanzienlijk bedrag gaat, kan een terugontvangst in een ander jaar, indien dat bedrag gesaldeerd zou kunnen worden geboekt, tot een aanzienlijk extra beschikbaar budget leiden, dat dan buiten de reguliere budgettaire afweging zou vallen. Strategisch bevoorschottingsgedrag («parkeren van begrotingsgeld» via bevoorschotting) wordt derhalve ontmoedigd.

Onderdeel b

B heeft een te groot bedrag ontvangen van A. B wil het deel dat onverschuldigd is ontvangen aan A terug betalen. De terugbetaling aan A kan door B gesaldeerd worden geboekt op het oorspronkelijke van A ontvangen bedrag. Het criterium dat de terugbetaling in hetzelfde jaar moet plaatsvinden als de verkregen ontvangsten geldt hier niet. De reden hiervan is dat de terugbetaling van het onverschuldigde bedrag door B altijd leidt tot een uitgave die in mindering van het budget wordt gebracht. Daarbij maakt het niet uit of de terugbetaling in hetzelfde begrotinsjaar of een andere begrotingsjaar plaatsvindt. Strategisch betalingsgedrag («parkeren van begrotingsgeld») waarbij een ontvangst op een terugbetaling op een later moment leidt tot het vergroten van het budget is in dit geval niet aan de orde.

Onderdeel c

Onderlinge betalingen tussen verschillende begrotingsstaten hebben betrekking op betalingen binnen het Rijk. Veelal betreft het betalingen tussen verschillende ministeries of tussen verschillende dienstonderdelen van één ministerie, maar het kan ook gaan om betalingen tussen ministeries en colleges, colleges onderling of binnen een college.

Als voorbeelden gelden het onderling uitlenen van personeel (detacheren) of de onderlinge ingebruikgeving van materieel tussen dienstonderdelen van de verschillende ministeries. Deze voorbeelden zullen vaak leiden tot een onderlinge betaling. Vooral als het onderling uitlenen van personeel of materieel meer structureel plaatsvindt, is doorberekening zinvol. In die situaties kunnen de ontvangsten van het uitlenen door het dienstonderdeel waarbij het betrokken personeel formeel in dienst is, gesaldeerd worden geboekt met de uitgaven (salarissen e.d.) aan dat personeel. Hetzelfde geldt voor de ontvangsten van de ingebruikgeving van het materieel door het ministerie of dienstonderdeel dat verantwoordelijk is voor het materieel. Deze ontvangsten kunnen worden gesaldeerd met de uitgaven van het materieel (bijvoorbeeld de kosten voor het onderhoud van het materieel).
Op grond van artikel 28, vierde lid, onder a, van de Comptabiliteitswet 2001 was het onduidelijk of een saldering bij een jaargrensoverschrijding toegestaan was, omdat dat artikelonderdeel uitsluitend ziet op uitgaven die eerder in hetzelfde jaar zijn gedaan. Nu het onderhavige artikel deze beperking niet kent, is saldering ook mogelijk als de jaargrens daarbij wordt overschreden.

Voor het beheer van agentschappen is van belang dat alle kosten (bruto) worden bijgehouden en in de doelmatigheidsafweging worden betrokken.

Box 2.18: Salderen: een bijzonder voorbeeld
Een bijzondere vorm van onderlinge betalingen doet zich voor ten laste van het begrotingsartikel Doorbelaste uitgaven van andere begrotingen op de begroting van de Koning. Het gaat om de

doorbelaste uitgaven van voorlichting door de Rijksvoorlichtingsdienst (doorbelast door het Ministerie van Algemene Zaken), de kosten van het Militair Huis (doorbelast door het Ministerie van Defensie) en een deel van de kosten van het Kabinet van de Koning (doorbelast door het Ministerie van Algemene Zaken). In overleg met de Staten-Generaal is besloten om vanaf 2010 deze kosten in de begroting van de Koning te presenteren. Die kosten worden daarom doorbelast aan de begroting van de Koning.

Onderdeel d

Het gaat in dit onderdeel om onderlinge betalingen binnen *dezelfde* begrotingsstaat. Dit onderdeel heeft betrekking op onderlinge betalingen tussen dienstonderdelen (waaronder betalingen tussen een moederdepartement en een agentschappen en waarvan de uitgaven en ontvangsten in dezelfde begrotingsstaat zijn opgenomen of tussen agentschappen van hetzelfde ministerie onderling.

Het salderen bij dergelijke onderlinge betalingen is ruimer mogelijk dan bij betalingen tussen dienstonderdelen waarvan de uitgaven en ontvangsten in *verschillende* begrotingsstaten zijn opgenomen. De beperking tot personeel en materieel geldt hier niet (zoals die beperking geldt op basis van onderdeel c), omdat het zowel qua programma als apparaat niet zinvol is om de begroting door onderlinge betalingen «op te blazen». Dergelijke betalingen leiden immers niet tot meer inzicht in de begroting. Het toepassen van het universaliteitsbeginsel (bruto-boeken) met betrekking tot dergelijke betalingen is daarom niet gewenst. Daarom is salderen hier toegestaan.

In de Comptabiliteitswet 2001 is dit onderdeel geregeld in artikel 31, tweede lid.

Onderdeel e

Het salderen bij een ontvangstenderving is alleen toegestaan indien de ontvangstenderving voortvloeit uit de toepassing van een wettelijke regeling. Te denken valt hierbij aan rentesubsidie op leningen aan bijvoorbeeld studenten of het midden- en kleinbedrijf, maar ook aan de diverse vormen van belastinguitgaven of andere kortingen, vrijstellingen en aftrekposten die in mindering worden gebracht op een belasting of een andere heffing.

Onderdeel f

Dit onderdeel regelt een specifieke situatie voor de begrotingsartikelen van de begroting van Nationale Schuld. Het gaat om de herfinanciering van een uitstaande schuld. In de Comptabiliteitswet 2001 is deze situatie voorzien in artikel 28, vierde lid, onder c.

Artikel 2.19 Kasstelsel en transactiestelsel

Dit artikel regelt voor de begroting van Nationale Schuld een uitzondering op het algemeen geldende verplichtingen-kasstelsel. Ten aanzien van de begroting van Nationale Schuld wordt als hoofdregel het kasstelsel toegepast. De reden hiervoor is dat het overgrote deel van de uitgaven van Nationale Schuld – de financiering van het begrotingstekort en de herfinanciering van de lopend schuld – het karakter hebben van *gevolguitgaven*; ze zijn het gevolg van de per saldo elders en in eerdere jaren binnen de rijksbegroting genomen beslissingen. Het toepassen van – naast het kasstelsel ook – het verplichtingenstelsel heeft uit oogpunt van

budgettaire beheersing en van budgetrecht geen meerwaarde. Er wordt bestuurlijk en voor de autorisatie niet op de verplichtingen gestuurd.
De onderhavige bepaling maakt het mogelijk in de begrotingsstaat van de Nationale Schuld de verplichtingenkolom achterwege te laten.

De rente-uitgaven en rente-ontvangsten zijn uitgezonderd van de toepassing van het verplichtingen-kasstelsel. De rente-uitgaven en rente-ontvangsten worden op het transactiestelsel gebaseerd. Het transactiestelsel is in artikel 1.1 (Begrippen) gedefineerd als: het financieel-administratieve stelsel van rekeningen waarin als uitgaven en ontvangsten in een jaar worden opgenomen de geldswaarden van de economische transacties die in dat jaar ontstaan. De bepaling die het transactiestelsel voor de rente-uitgaven en rente-ontvangsten voorschrijft, is in de Comptabiliteitswet 2001 geregeld in artikel 7, derde lid.

Tot de rente-uitgaven en rente-ontvangsten worden ook gerekend de kosten van het disagio, het negatieve koersverschil van effecten ten opzichte van de nominale waarde, onderscheidenlijk de opbrengsten van het agio, het positieve koersverschil van effecten ten opzichte van de nominale waarde. Deze worden gerealiseerd bij de verkoop (emissie) van staatsschuld. Het gerealiseerde agio of disagio wordt toegerekend naar de looptijd van de lening. Deze toerekening vindt zodanig plaats dat het effectief rendement bij de emissie wordt verantwoord. De rente op transactiebasis is aldus het saldo van de toegerekende rente en het eventueel gerealiseerde agio en disagio.

Artikel 2.20 Agentschappen

Eerste lid

Het onderscheid tussen baten-lastenagentschappen en verplichtingen-kasagentschappen is in 2013 ingevoerd naar aanleiding van de evaluatie van de *Regeling baten-lastendiensten 2011*.[12] Het onderscheid is bij de Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 in de wet opgenomen. Baten-lastenagentschappen passen op grond van het zesde lid, van dit artikel als begrotingsstelsel het baten-lastenstelsel toe. Verplichtingen-kasagentschappen passen op grond van het zevende lid, het verplichtingen-kasstelsel toe, dat algemeen geldt binnen de ministeries en de colleges.

Dit onderscheid in twee soorten agentschappen wordt gemaakt, omdat uit de bovengenoemde evaluatie is gebleken dat de voormalige baten-lastendiensten niet altijd van alle financiële faciliteiten van het baten-lastenstelsel gebruik maakten (zoals de leenfaciliteit en het afschrijven op activa). In dergelijke situaties is het voeren van een baten-lastenadministratie administratief belastend.

Met het instellen van verplichtingen-kasagentschappen wordt bereikt dat de voordelen van de agentschapsstatus behouden blijven, meer autonomie in de bedrijfsvoering, een eigen rekening-courant bij de centrale administratie van de schatkist van het Rijk bij het Ministerie van Financiën. In plaats van het aanhouden van een algemene reserve, dat binnen het baten-lastenstelsel mogelijk is, is een aparte budgettaire voorziening in de vorm van een kasreserve gecreëerd (zie zevende en achtste lid van dit artikel).

[12] Kamerstukken II 2010/11, 28 737, nr. 21.

Een besluit tot het aanwijzen van een dienstonderdeel als agentschap leidt ertoe dat voor dat dienstonderdeel specifieke financiële beheersregels gaan gelden. Die specifieke regels bieden bijzondere vrijheden. Op grond van de delegatiebepaling in artikel 4.20 (Regelgeving), tweede lid, aanhef en onder g, kan de Minister van Financiën dergelijke specifieke beheersregels vaststellen. Die zijn vastgesteld in de *Regeling agentschappen*.

De Comptabiliteitswet kent drie mogelijkheden voor de sturing en de organisatorische vormgeving van dienstonderdelen van de ministeries:

a. de algemene vormgeving van verplichtingen-kasagentschappen op basis van artikel 2.13, eerste lid die geldt voor dienstonderdelen zonder bijzondere vrijheden voor het begrotingsbeheer en het financieel beheer;
b. de vormgeving van verplichtingen-kasagentschappen op basis van het onderhavige artikel die geldt voor dienstonderdelen waarvoor een afwijkend beheer met bijzondere vrijheden voor het begrotingsbeheer en het financieel beheer wenselijk wordt geacht;
c. de vormgeving van algemene baten-lastenagentschappen op basis van het onderhavige artikel die geldt voor dienstonderdelen waarvoor een afwijkend beheer met bijzondere vrijheden voor het begrotingsbeheer en het financieel beheer wenselijk wordt geacht evenals het voeren van een baten-lastenadministratie.

Tweede lid

Dit lid verbindt aan de aanwijzing van een dienstonderdeel als agentschap de voorwaarde dat daarmee een doelmatiger taakuitvoering wordt bevorderd (onderdeel a). Het is primair ter beoordeling van de betrokken Minister of aan die voorwaarde wordt voldaan. De Minister van Financiën zal zijn instemming aan het besluit moeten verlenen (onderdeel b). De criteria voor de doelmatigheidsbevordering zijn opgenomen in de instellingsvoorwaarden voor agentschappen die in de *Regeling agentschappen* zijn opgenomen.

Derde en vierde lid

De voorhangprocedure bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is van toepassing op het aanwijzen van een dienstonderdeel als agentschap. Hiermee wordt bereikt dat de Tweede Kamer vooraf wordt betrokken bij het toepassen van deze mogelijkheid om een dienstonderdeel van een ministerie afwijkend te beheren. Deze procedure is in de Comptabiliteitswet 2001 geregeld in artikel 10.
Voor het bepalen van de termijnen van 30 en 14 dagen worden de recesdagen in beginsel niet meegeteld. In bepaalde omstandigheden kan een Minister de Tweede Kamer der Staten-Generaal laten weten dat uitstel van het nemen van het besluit niet in het belang van de Staat is en de Tweede Kamer verzoeken binnen 30 of 14 dagen, inclusief recesdagen, uitsluitsel te geven over haar standpunten.

Vijfde lid

De voorhangprocedure ten behoeve van de Tweede Kamer der Staten-Generaal hoeft niet te worden gevolgd als een eerder genomen besluit tot de aanwijzing van een dienstonderdeel als een agentschap wordt ingetrokken.

Echter, het wijzigen van de aanwijzing van een agentschap – van baten-lastenagentschap naar verplichtingen-kasagentschap of omgekeerd – houdt het intrekken van een aanwijzing gevolgd door een

nieuwe aanwijzing in. Op die nieuwe aanwijzing is de voorhangprocedure wel van toepassing.

Zesde lid

Dit lid bepaalt dat baten-lastenagentschappen als begrotingsstelsel het baten-lastenstelsel voeren.
Voor de definitie van het baten-lastenstelsel wordt verwezen naar artikel 1.1.(Begrippen).

Zevende lid

Dit lid regelt dat het begrotingsstelsel dat een verplichtingen-kasagentschap toepast het verplichtingen-kasstelsel is.

Achtste lid

Dit lid is gebaseerd op artikel 11a, zevende lid, van de Comptabiliteitswet 2001.
Een kasreserve kan alleen worden aangehouden door dienstonderdelen van een ministerie die als verplichtingen-kasagentschappen zijn aangewezen. De kasreserve voor deze agentschappen heeft een vergelijkbare functie als het eigen vermogen van baten-lastenagentschappen. De kasreserve dient als buffer om schommelingen in de bedrijfsvoering op te vangen en om kleine investeringen te financieren.

De kasreserve maakt geen deel uit van de zogenaamde eindejaarsmarge van het ministerie waaronder het agentschap ressorteert. Ook komt de kasreserve niet als post tot uitdrukking op de saldibalans van het ministerie waaronder het agentschap ressorteert. De kasreserve komt als post tot uitdrukking op de saldibalans van het verplichtingen-kasagentschap. De kasreserve wordt opgebouwd uit de exploitatieresultaten en de rentebaten van het verplichtingen-kasagentschap en is in de Regeling agentschappen in omvang gemaximeerd.

Artikel 2.21 Begrotingsreserve

Eerste lid

Dit artikel is gebaseerd op artikel 5, vierde en vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001.

Op grond van het eerste lid kan alleen een dienstonderdeel van een ministerie die niet als een agentschap is aangewezen een begrotingsreserve aanhouden. Een begrotingsreserve betreft een interne budgettaire voorziening of reserve binnen de rijksbegroting. Een begrotingsreserve is per definitie meerjarig. Het aanhouden geschiedt ten laste van een bepaald begrotingsartikel en wordt administratief aangehouden op een (interne) rekening-courant bij het Ministerie van Financiën (de schatkist van het Rijk).
Het aanhouden van een begrotingsreserve is niet van toepassing op een dienstonderdeel dat als een agentschap wordt aangewezen. Een baten-lastenagentschap kent in de plaats hiervan een eigen vermogen. Voor een verplichtingen-kasagentschap geldt een kasreserve zoals in artikel 2.20, achtste lid, is toegelicht.

Een begrotingsreserve vormt een inbreuk op het verplichtingen-kasstelsel. Om die reden kan een Minister niet zelfstandig besluiten tot het instellen ervan. De betreffende Minister heeft hiertoe de instemming van de Minister van Financiën nodig.

Voor het instellen van een begrotingsreserve hanteert de Minister van Financiën een aantal beleidsmatige criteria. Ook gelden er beleidsmatige voorwaarden voor de toevoeging en de onttrekking van gelden aan een begrotingsreserve. Over een begrotingsreserve wordt geen rente vergoed. In het algemeen werkt een begrotingsreserve als een buffer om meerjarig grote budgettaire schommelingen in de uitgaven binnen het uitgavenplafond van de betrokken begroting te kunnen opvangen.

Tweede lid

In de toelichting bij het begrotingsartikel ten laste waarvan de toevoeging aan de begrotingsreserve plaatsvindt, moet blijken welk deel bestemd is voor de reserve. Ook zal in de toelichting bij dat begrotingsartikel jaarlijks de omvang van de reserve zichtbaar gemaakt moeten worden en zo mogelijk welke onttrekking aan de reserve wordt voorzien. In dit lid wordt deze norm voor de toelichting van het betreffende begrotingsartikel voorgeschreven.

De omvang van een begrotingsreserve zal overigens ook tot uitdrukking komen in de saldibalans van het betrokken departement. Bij een onttrekking aan de reserve zal in de begroting het ontvangstenbedrag op het betrokken begrotingsartikel met het bedrag van die onttrekking worden aangepast. Gelijktijdig zal ook het begrotingsbedrag voor de uitgaven op het artikel worden verhoogd. Op deze manier is de ontwikkeling van de begrotingsreserve volledig te volgen in de begroting en de verantwoording.

§ 4. Het indienen en wijzigen van de begroting

Artikel 2.22 Aanbieden van stabiliteitsprogramma en nationaal hervormingsprogramma

Deze bepaling is gebaseerd op een toezegging van de Minister van Financiën tijdens het notaoverleg dat op 16 december 2013 in de Tweede Kamer over de hoofdlijnennotitie modernisering van de Comptabiliteitswet heeft plaatsgevonden. Daarin heeft de Minister van Financiën toegezegd dat in dit wetsvoorstel de afspraak zal worden vastgelegd dat het stabiliteitsprogramma en nationaal hervormingsprogramma jaarlijks naar de Staten-Generaal worden gestuurd.

Elk jaar maakt de Europese Commissie een analyse van de budgettaire en economische situatie in de lidstaten van de Europese Unie en doet zij (landenspecifieke) aanbevelingen voor het komende jaar. Dit doet zij in het kader van het Europees semester, de jaarlijkse cyclus voor de afstemming van het economisch beleid van de lidstaten van de Europese Unie. In dit verband beoordeelt de Europese Commissie zowel het stabiliteitsprogramma als het nationaal hervormingsprogramma van Nederland. Het stabiliteitsprogramma beschrijft de maatregelen die het kabinet neemt ten aanzien van de overheidsfinanciën. Het nationaal hervormingsprogramma bevat de beleidsmatige plannen van het kabinet voor hervormingen van de Nederlandse economie. De Europese Commissie beoordeelt beide documenten en doet op basis daarvan een voorstel aan de Europese Raad voor landenspecifieke aanbevelingen. De beoordeling van het stabiliteitsprogramma kan leiden tot een budgettaire aanbeveling met het oog op naleving van de vereisten van het Stabiliteits- en groeipact. De aanbevelingen die conform de planning van het Europees semester in juli door de Europese Raad worden aangenomen, vormen een belangrijke richtlijn voor het opstellen van de rijksbegroting en andere hervormingsplannen.

Op basis van de Verordening (EG) nr.1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid worden het stabiliteitsprogramma en het nationaal hervormingsprogramma jaarlijks uiterlijk 30 april aan de Europese Commissie aangeboden. De huidige praktijk is dat deze programma's tijdig naar de Staten-Generaal worden gestuurd. Dit biedt de Kamers van de Staten-Generaal de mogelijkheid om hierover desgewenst een debat met het kabinet te voeren.
Verder is de huidige praktijk dat twee bewindspersonen betrokken zijn bij de verzending van de programma's aan de Staten-Generaal, te weten de Minister van Financiën en de Minister van Economische Zaken. De Minister van Financiën verstuurt het stabiliteitsprogramma en de Minister van Economische Zaken verstuurt het nationaal hervormingsprogramma naar de Staten-Generaal.

Artikel 2.23 Indienen van de rijksbegroting

Eerste en tweede lid

Artikel 105, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de begrotingswetsvoorstellen door of vanwege de Koning worden ingediend. Het indienen door of vanwege de Koning betekent dat het recht van initiatief van de Tweede Kamer der Staten-Generaal met betrekking tot algemene begrotingswetsvoorstellen ontbreekt.
Het indienen vanwege de Koning houdt in dat de begrotingswetsvoorstellen met een koninklijke machtiging door een gemachtigde kunnen worden ingediend.

Het eerste lid is de wettelijke basis op grond waarvan de regering de begrotingswetsvoorstellen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal kan indienen. In de praktijk worden de begrotingswetsvoorstellen niet door de regering, maar door de Minister van Financiën bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediend. Om die reden bevat het tweede lid een afwijking van het eerste lid,

De Minister van Financiën is op grond van het tweede lid bevoegd om jaarlijks de begrotingswetsvoorstellen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen voor zover hij door middel van een koninklijke machtiging is gemachtigd om de begrotingswetsvoorstellen vanwege de Koning in te dienen. Met machtiging no. 92.002038 van 6 maart 1992 is daartoe aan de Minister van Financiën een doorlopende machtiging verleend. De verleende machtiging heeft tot gevolg dat de begrotingswetsvoorstellen niet met een koninklijke boodschap aan de Tweede Kamer worden aangeboden, zoals dat wel gebeurt met andere wetsvoorstellen. De Minister van Financiën biedt de begrotingswetsvoorstellen jaarlijks persoonlijk aan en biedt daarbij ook begrotingswetsvoorstellen aan waarvoor hij zelf niet ministerieel verantwoordelijk is.

Op grond van artikel 105, tweede lid, van de Grondwet worden de begrotingswetsvoorstellen jaarlijks op de in artikel 65 van de Grondwet bedoelde dag ingediend. Die dag is de derde dinsdag van september of een bij wet te bepalen eerdere datum. De indiening van wetsvoorstellen geschiedt bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in algemene zin op grond van artikel 83 van de Grondwet.

Derde en vierde lid

De rijksbegroting wordt elk jaar op Prinsjesdag door de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. Op diezelfde dag stuurt de Minister van Financiën de Miljoenennota naar de

Staten-Generaal. De Miljoenennota is een zogenaamde budgettaire nota die een toelichting geeft op de rijksbegroting. Ook de Voorjaarsnota, Najaarsnota en de startnota bij het aantreden van een nieuw kabinet zijn voorbeelden van budgettaire nota's die een toelichting geven op de suppletoire begrotingen respectievelijk de budgettaire plannen van het nieuwe kabinet. Deze nota's maken weliswaar geen onderdeel uit van de rijksbegroting en worden daarom ook niet bij wet vastgesteld, maar vormen wel een onderdeel van de begrotingscyclus.

Het vierde lid schrijft de onderwerpen voor waaraan jaarlijks in de Miljoenennota aandacht wordt besteed. Deze bepaling is niet limitatief bedoeld. De Miljoenennota vormt – naast de toelichtingen bij de begrotingswetsvoorstellen – een samenvattende toelichting bij de rijksbegroting en wordt door de regering uitgebracht.

Ten opzichte van de Comptabiliteitswet 2001 is er één inhoudelijke wijziging met betrekking tot de Miljoenennota aangebracht. In het onderhavige artikel is niet meer uitdrukkelijk voorgeschreven dat de zogenaamde Vermoedelijke uitkomsten van het lopende begrotingsjaar ofwel de geraamde mutaties in de lopende begroting ten opzichte van de stand van de Voorjaarsnota, in de Miljoenennota moeten worden opgenomen. De reden hiervan is dat de betekenis van deze losstaande ramingen gering is zonder een bijbehorende wijziging van de begroting of budgettaire nota waarin deze ramingen worden toegelicht.

Het vierde lid, onderdeel a bepaalt dat de Miljoenennota een budgettair totaalbeeld bevat van de rijksbegroting en de niet tot de rijksbegroting behorende budgetdisciplinesectoren. Een budgetdisciplinesector is een onderdeel van de collectieve sector dat in het kader van de budgettaire beheersing afzonderlijk wordt onderscheiden. Er worden drie budgetdisciplinesectoren onderscheiden, te weten het Budgettair kader rijksbegroting eng, het Budgettair kader sociale zekerheid en arbeidsmarkt en het Budgettair kader zorg. Deze budgetdisciplinesectoren zijn ontleend aan de begrotingsregels waarover door de ministerraad wordt besloten.

Het Budgettair kader zorg is het uitgavenkader dat gedurende een kabinetsperiode geldt voor het saldo van alle relevante uitgaven en relevante niet-belastingontvangsten die betrekking hebben op de zorgsector.
Het Budgettair kader sociale zekerheid en arbeidsmarkt is het uitgavenkader dat gedurende een kabinetsperiode geldt voor het saldo van alle relevante uitgaven en relevante niet-belastingontvangsten die betrekking hebben op de sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt.

In de Wet houdbare overheidsfinanciën[13] is geregeld dat, indien sprake is van een budgettair herstelplan op grond de Europese buitensporige tekortprocedure voor Nederland in de Miljoenennota de voortgang van die procedure moet worden toegelicht (artikel 2, zevende lid, van de Wet Houdbare overheidsfinanciën).

2.24 Inwerkingtreding van voorstellen van wet inzake de begrotingsstaten

Met dit wetsvoorstel wordt uitdrukkelijker dan in de Comptabiliteitswet 2001 de hoofdregel geregeld dat de begrotingen jaarlijks aan het begin van dat begrotingsjaar in werking treden. Die norm is in dit artikel neergelegd door voor te schrijven dat begrotingswetten een inwerkingtre-

[13] Stb. 2013, 531 en Kamerstukken II 2012/13, 33 416.

dingsbepaling bevatten die de inwerkingtreding van de begrotingswet regelt op 1 januari van het jaar waarop de begrotingswet betrekking heeft.

De inwerkingtreding van de begrotingen is hierdoor altijd per 1 januari, de start van het nieuwe begrotingsjaar. Zelfs indien de parlementaire begrotingsbehandeling en de stemming over de begroting niet tijdig (op 1 januari) zijn afgerond, zal de inwerkingtreding met terugwerkende kracht per 1 januari plaatsvinden.
Een tijdige inwerkingtreding van de begroting rust op een Europese verordening waarin wordt uitgegaan dat de begroting jaarlijks uiterlijk 31 december voorafgaand aan het jaar waarop de begroting betrekking heeft, wordt aangenomen of wordt vastgesteld.[14]

Artikel 2.25 Uitvoering van voorstellen van wet inzake de begrotingsstaten

Dit artikel vervangt artikel 23 van de Comptabiliteitswet 2001 dat de wettelijke procedure bevat voor de situatie dat een begrotingswet niet vóór 1 januari van het jaar waarvoor de begroting geldt, door de beide Kamers van de Staten-Generaal zou worden aangenomen. In dat geval geldt onder de Comptabiliteitswet 2001 de zogenaamde vier-twaalfdenregeling. Deze regeling houdt in dat de regering gemachtigd is voor het gaande houden van de dienst verplichtingen aan te gaan tot het vier-twaalfde deel van de geautoriseerde verplichtingenbedragen op de begrotingsartikelen uit de voorafgaande begroting. Zo nodig kan in overeenstemming met de Minister van Financiën méér dan het vier-twaalfde deel worden aangegaan. Deze procedure impliceert dat nieuw beleid nog niet in uitvoering mag en kan worden genomen.
In de praktijk is dit artikel uit de Comptabiliteitswet 2001 verworden tot een administratieve operatie, waarin voor het verkrijgen van de formele overeenstemming met de Minister van Financiën voor de overschrijding van de vier-twaalfde delen, jaarlijks voor een groot aantal begrotingen zogenaamde vier-twaalfden-overzichten moeten worden opgesteld en in afschrift aan de Algemene Rekenkamer en aan beide Kamers van de Staten-Generaal moeten worden overgelegd. In 2004 is na overleg met de Algemene Rekenkamer en in overleg met de Tweede Kamer en de Eerste Kamer der Staten-Generaal de afspraak gemaakt dat in beginsel geen vier-twaalfden-overzichten meer worden opgemaakt.[15] Alleen als een van beide Kamers de regering daarom in een specifieke situatie verzoekt worden deze overzichten nog opgemaakt.

Eerste lid

In dit lid wordt rekening gehouden met de situatie dat een begrotingswet niet 1 januari van het jaar waarop de begrotingswet betrekking heeft, in werking is getreden. De Ministers mogen in dat geval het *lopend* beleid uit die begrotingen met terughoudendheid in uitvoering nemen. Hiermee kan het lopend beleid dat in de begroting voor het nieuwe jaar is voorzien, worden gecontinueerd. Met *lopend beleid* wordt beleid bedoeld dat reeds door de Staten-Generaal door middel van de begroting van het voorafgaande jaar is geaccordeerd of waarover de Staten-Generaal reeds is geïnformeerd.

[14] Verordening (EU) nr. 473/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone (PbEU 2013, L 140).
[15] Kamerstukken II, 2004/05, 29 800, nr. 45.

Tweede lid

In aansluiting op de bestaande praktijk, gebaseerd op afspraken tussen de regering en de Staten-Generaal uit 2004, is in het tweede lid expliciet als algemene lijn toegevoegd, dat *nieuw* beleid dat in de begroting is voorzien, in afwachting van de inwerkingtreding van de begrotingswetten, niet in uitvoering mag worden genomen. Tot *nieuw beleid* wordt gerekend het nemen van nieuwe maatregelen of besluiten met financiële consequenties, waarover de Staten-Generaal nog niet zijn geïnformeerd. Bijvoorbeeld omdat daarover nog niet met de Staten-Generaal is overlegd of omdat de Staten-Generaal als medewetgever daarmee nog niet hebben ingestemd. Deze regel beoogt een versterking van het budgetrecht van de Staten-Generaal.

In uitzonderingsgevallen kan het voorkomen dat de verantwoordelijke Minister van oordeel is dat uitstel van het in uitvoering nemen van in de begroting voorzien nieuw beleid niet in het belang van het Rijk is. De in dit lid opgenomen *tenzij-clausule* biedt de noodzakelijke ruimte om de uitvoering van dat beleid vóór de formele afronding inwerkingtreding van de begrotingswetsvoorstellen in gang te zetten. Daarbij gelden twee voorwaarden:

a. er is een spoedeisend belang; uitstel van de uitvoering van het nieuwe beleid is niet in het belang van het Rijk; en
b. de betrokken Minister heeft daarover vooraf de Kamers der Staten-Generaal geïnformeerd.

Het spoedeisende karakter zal in het algemeen via een schriftelijke mededeling aan de Kamers der Staten-Generaal[16] kenbaar worden gemaakt.

Artikel 2.26 Indienen van voorstellen van wet inzake de suppletoire begrotingsstaten

Eerste en tweede lid

Het eerste lid regelt de mogelijkheid dat de regering de suppletoire begrotingen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal indient. In de praktijk dient de Minister van Financiën met koninklijke machtiging echter deze begrotingen bij de Tweede Kamer in. Het tweede lid biedt hiertoe de mogelijkheid. Op 6 maart 1992 is in dit verband door de toenmalige Koningin een permanente machtiging aan de Minister van Financiën verleend. De indiening van de suppletoire begrotingen geschiedt dan ook niet bij koninklijke boodschap, maar door de Minister van Financiën met machtiging van de Koning.

De in het eerste lid gestelde uiterste data van 1 juni en 1 december zijn in overeenstemming met de gangbare praktijk waarbij de suppletoire begrotingen samenhangende met de Voorjaarsnota (de zogenaamde eerste suppletoire begrotingen), respectievelijk samenhangende met de Najaarsnota (de zogenaamde tweede suppletoire begrotingen) in de maanden mei, respectievelijk november bij de Tweede Kamer worden ingediend. In de Comptabiliteitswet 2001 zijn deze data vastgelegd in artikel 15.

Als uitgangspunt geldt dat alle begrotingswijzigingen die op grond van de begrotingsuitvoering gedurende het jaar worden voorzien, in deze twee reguliere suppletoire begrotingen worden opgenomen. In de praktijk is

---

[16] Indien de Tweede Kamer de ontwerpbegroting inmiddels heeft vastgesteld en de Eerste Kamer nog niet, kan de schriftelijke mededeling beperkt blijven tot de Eerste Kamer.

het echter niet altijd haalbaar alle uitvoeringsmutaties die in de maanden november en december optreden, tijdig te verwerken. Met het oog op het autorisatierecht van de Staten-Generaal is het in elk geval van belang dat alle wijzigingen die voortvloeien uit beleidsmatige beslissingen worden opgenomen. Het streven is erop gericht ook mutaties als gevolg van autonome uitvoeringsontwikkelingen (bijvoorbeeld een groter dan eerder geraamd gebruik dat van een openeinderegeling wordt gemaakt) zoveel mogelijk in deze suppletoire begrotingen te verwerken. Meer technische mutaties kunnen als slotverschillen worden behandeld: zie artikelen 1.1, (Begrippen), 2.29 (Slotverschillen) en 2.37 (Indienen van voorstellen van wet inzake de slotverschillen)

In de Comptabiliteitswet 2001 is voor de baten-lastendiensten in artikel 11, vijfde lid, de uitzonderingsclausule opgenomen, dat begrotingswijzigingen die in de loop van een jaar noodzakelijk bleken, niet in de eerste of tweede suppletoire begrotingen hoeven te worden opgenomen, maar in de slotwetten kunnen worden verwerkt. Die bepaling is niet gehandhaafd. In beginsel geldt ook voor de begrotingen van baten-lastenagentschappen dat de mutaties daarin zoveel mogelijk in de reguliere suppletoire begrotingswetten worden verwerkt. Overigens bevatten de begrotingen van dergelijke diensten in het algemeen geen programma-overdrachten (subsidies, leningen, garanties, budgetten voor infrastructuurinvesteringen e.d.), maar alleen apparaatsmiddelen.

Naast de regeling van (de momenten van indiening van) deze reguliere suppletoire begrotingen sluit het wetsvoorstel niet uit dat er ook op incidentele basis een suppletoire begroting wordt ingediend, een zogenaamde incidentele suppletoire begroting (ISB). Suppletoire begrotingen worden door middel van een wet vastgesteld en het indienen van een voorstel tot wijziging van wet kan in beginsel op elk moment geschieden. Van het instrument van een ISB wordt om de overzichtelijkheid van en de rust in het begrotingsproces te behouden alleen gebruik gemaakt als daar bijzondere redenen voor zijn. Bijvoorbeeld als er direct na de aanvang van een begrotingsjaar of nadat de Tweede Kamer met een suppletoire begroting samenhangende met de Voorjaarsnota heeft ingestemd, spoedeisende beleidsmatige uitgavenwijzigingen met een substantieel karakter aan de orde zijn.

Voorbeelden van ISB's zijn de suppletoire begrotingen die het Kabinet Rutte-Verhagen begin 2011 bij de Tweede Kamer heeft ingediend om de begroting 2011 spoedig aan te passen aan de beleidsvoornemens uit het regeerakkoord. Ook de aanzienlijke garanties die samenhingen met het ophogen van het Europese noodfonds European Financial Stability Facility in de zomer van 2011 zijn door middel van een ISB versneld doorgevoerd.

Het kan voorkomen dat er spoedeisende begrotingswijzigingen nodig zijn, maar dat het vaststellen van een ISB toch teveel tijd vergt. In dergelijke gevallen ligt het, gelet op het budgetrecht van de Staten-Generaal, in de rede dat de betrokken Minister de Kamers der Staten-Generaal met een brief informeert over de begrotingswijziging. Dit kan overigens ook spelen in de maand december, nadat de Kamers der Staten-Generaal een suppletoire begrotingswijziging samenhangende met de Najaarsnota heeft aangenomen, maar er daarna nog een spoedeisende beleidsmatige uitgavenwijziging aan de orde is.

Derde lid

In aansluiting op het tijdschema dat voor de suppletoire begrotingen in het eerste lid is geregeld, wordt in dit lid de indiening bij de Staten-Generaal van de daarmee samenhangende budgettaire nota's over de begrotingsuitvoering geregeld: de Voorjaarsnota en de Najaarsnota.

De Voorjaarsnota wordt jaarlijks uiterlijk op 1 juni naar de Staten-Generaal gestuurd. Deze datum valt samen met de indiening van de eerste suppletoire begroting bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal die in het eerste lid is voorgeschreven.

De Najaarsnota wordt jaarlijks uiterlijk op 1 december naar de Staten-Generaal. De Najaarsnota is een toelichting op de tweede suppletoire begroting die jaarlijks ook uiterlijk 1 december bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. Zie hiervoor het eerste lid.

Vierde en vijfde lid

De bepalingen over de inhoud van de Voorjaarsnota en Najaarsnota zijn zodanig geformuleerd dat in die nota's de ontwikkeling en de (meerjarige) verwachting van het budgettaire totaalbeeld, zoals dat in de Miljoenennota was voorzien, worden geschetst. Ten opzichte van de bepalingen in de Comptabiliteitswet 2001 zijn daarin inhoudelijk geen wijzigingen aangebracht.

In de Najaarsnota wordt geen meerjarige doorwerking van de nadere mutaties in het lopende begrotingsjaar gepresenteerd. De eventuele doorwerking wordt gepresenteerd bij de Voorjaarsnota van het daarop volgende jaar.

2.27 Uitvoering van voorstellen van wet inzake de suppletoire begrotingsstaten

Eerste en tweede lid

Deze leden voorzien voor de suppletoire begrotingen in een zelfde procedure met betrekking tot het in uitvoering nemen van (wijzigingen in) *lopend* beleid en van *nieuw* beleid als in artikel 2.25, eerste en tweede lid, is voorzien voor de oorspronkelijke begrotingsstaten.
Wijzigingen in lopend beleid kunnen zolang de betrokken suppletoire begrotingsstaten nog niet in werking is getreden met terughoudendheid in gang worden gezet. Met *lopend beleid* wordt beleid bedoeld dat reeds door de Staten-Generaal door middel van de begrotingsstaten van het lopende jaar is geaccordeerd of waarover de Staten-Generaal reeds is geïnformeerd.

Nieuw beleid mag in beginsel niet in uitvoering worden genomen zolang de suppletoire begrotingswet niet in werking is getreden, tenzij voldaan is aan twee voorwaarden:

a. uitstel van de uitvoering niet in het belang van het Rijk is; er is dus een spoedeisend belang en
b. de betrokken Minister daarover de Kamers der Staten-Generaal vooraf heeft geïnformeerd.

Vanzelfsprekend draagt de Minister de politieke verantwoordelijkheid voor het vooruitlopen op de formele inwerkingtreding van de begrotingswijziging. In dergelijke gevallen ligt het gezien het budgetrecht van de Staten-Generaal in de rede dat de betrokken Minister de Staten-Generaal bij brief informeert over de begrotingswijziging en dat hij in het belang

van het Rijk niet kan wachten op de formele autorisatie van de suppletoire begroting.

Tot *nieuw beleid* wordt gerekend het nemen van nieuwe maatregelen of besluiten met financiële consequenties, waarover de Staten-Generaal nog niet zijn geïnformeerd. Bijvoorbeeld omdat daarover nog niet met de Staten-Generaal is overlegd of omdat de Staten-Generaal als medewetgever daarmee nog niet hebben ingestemd. Deze regel beoogt een versterking van het budgetrecht van de Staten-Generaal.

§ 5. De verantwoording van het Rijk

Artikel 2.28 Samenstelling en inhoud van de verantwoording van het Rijk

Eerste en tweede lid

Dit artikel leidt er in samenhang met artikel 2.1 (Samenstelling en inhoud van de rijksbegroting) toe dat de jaarverslagen van het Rijk bestaan uit:
a. de departementale jaarverslagen, te weten de jaarverslagen in aansluiting op de departementale begrotingen, en
b. de niet-departementale jaarverslagen, te weten de jaarverslagen in aansluiting op de niet-departementale begrotingen.

De Ministers, die verantwoordelijk zijn voor het beleid en het beheer van de begrotingen, zijn ook verantwoordelijk voor het opstellen van de met die begrotingen samenhangende jaarverslagen na afloop van een begrotingsjaar. De verantwoordelijkheid voor het beleid brengt met zich mee dat de Ministers verantwoording moeten afleggen aan de Staten-Generaal. De verantwoording vindt vooraf (ex ante) plaats aan de hand van de begrotingen en achteraf (ex post) aan de hand van de jaarverslagen.

Een bijzonderheid is dat de colleges verantwoordelijk zijn voor het voeren van beheer van hun begroting, maar dat een Minister staatsrechtelijk verantwoordelijk is voor de begroting en het jaarverslag van de colleges. Zie ook artikel 4.4 (Beheer begrotingen colleges).

Welke Minister welke begroting(en) beheert en wie in welke jaarverslagen verantwoording moet afleggen, wordt in beginsel bepaald door de koninklijke besluiten, bedoeld in de artikelen 43 en 44 van de Grondwet. Met deze besluiten worden Ministers benoemd, ministeries ingesteld en de taken aan de Ministers zonder portefeuille toegedeeld. Aanvullend hierop wordt het beheer van de begrotingen van de begrotingsfondsen en de programmabegrotingen bepaald door de regels, bedoeld in de artikelen 2.11 (Begrotingsfondsen) en 2.12 (Programmabegrotingen).
Een jaarverslag sluit op een begroting aan. Voor een begroting geldt op grond van artikel 2.4 (Periodiciteit) het kalenderjaar als begrotingsjaar. Ook voor het jaarverslag geldt het kalenderjaar als periode. In dit lid volgt dat uit de zinsnede »na afloop van een begrotingsjaar».

Verantwoording moet worden afgelegd over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. Ingeval van de colleges heeft de verantwoording betrekking op de uitgevoerde taken en de bedrijfsvoering.

De in het tweede lid gekozen formulering sluit niet uit dat in de gevallen waarin een Minister verantwoording aflegt aan de hand van meer dan één jaarverslag, die jaarverslagen gezamenlijk in één document aan de Staten-Generaal worden gepresenteerd. Dit sluit aan op de bepaling in artikel 2.3 (Begrotingsautorisatie), tweede lid, over de vaststelling van

meer dan één begroting in één begrotingswet. Op grond van die bepaling kan een Minister verschillende begrotingsstaten waarvoor hij verantwoordelijk is, in één wet laten vaststellen. In een dergelijke situatie kunnen ook de jaarverslagen qua presentatie worden samengevoegd tot één document met daarin opgenomen de verschillende verantwoordingsstaten. In dat geval is het gelet op artikel 2.38 (Dechargeverlening), eerste lid, wel van belang dat de Staten-Generaal met betrekking tot elk jaarverslag afzonderlijk een uitspraak over de dechargeverlening kunnen doen. Er blijft in dat geval sprake van verschillende jaarverslagen.

Indien een Minister de verschillende begrotingsstaten waarvoor hij verantwoordelijk is, in één wet heeft laten vaststellen en hij besluit om ook de overeenkomstige verantwoordingsstaten in één gezamenlijke verantwoordingsstaat samen te voegen, dan is er slechts sprake van één gezamenlijk jaarverslag. Deze werkwijze wordt toegepast bij de verantwoording van de colleges. In dat geval wordt door de Staten-Generaal geen decharge aan de afzonderlijke colleges verleend. De Staten-Generaal doet in dat geval slechts één uitspraak over de dechargeverlening ten aanzien van het gezamenlijke jaarverslag van de colleges. Staatsrechtelijk verlenen de Staten-Generaal decharge aan de betrokken Minister die verantwoordelijk is voor het beheer van de begrotingen en de jaarverslagen van die colleges.

Derde lid

Dit lid regelt dat de Minister van Financiën na afloop van een begrotingsjaar het Financieel jaarverslag van het Rijk opstelt. Het Financieel jaarverslag van het Rijk is een jaarverslag over de begrotingsuitvoering van de ministeries en de colleges. Verder bevat het een overzicht van andere overheidssectoren indien die relevant zijn voor het budgettaire beheer van de centrale overheid, zoals de budgetdisciplinesectoren sociale zekerheid, arbeidsmarkt en zorg. De Minister van Financiën stelt dat jaarverslag op uit hoofde van zijn rijksbrede coördinerende en toezichthoudende taak op het begrotingsbeheer en financieel beheer: verantwoordelijkheden. Zie hoofdstuk 4, paragraaf 5 (Coördinatie van het begrotingsbeheer en financieel beheer).

§ 6. Inrichting van het jaarverslag en de slotverschillen

Artikel 2.29 Slotverschillen

Dit artikel regelt dat Onze Ministers voor de begroting waarvoor zij verantwoordelijk zijn na afloop van een begrotingsjaar de slotverschillen opstellen. De slotverschillen worden aan de hand van de afzonderlijke begrotingsstaten opgesteld.

Het begrip slotverschil wordt in artikel 1.1 (Begrippen) gedefinieerd als het verschil op het niveau van een begrotingsartikel dat na afloop van een begrotingsjaar wordt vastgesteld tussen de realisatie van de uitgaven, onderscheidenlijk de ontvangsten, en de raming van de uitgaven, onderscheidenlijk de ontvangsten, in de oorspronkelijke begrotingswet en de wijzigingen die daarin zijn aangebracht door middel van de wetten tot wijziging van de begrotingsstaten, bedoeld in artikel 2.26. Dit is doorgaans de tweede suppletoire begroting.

In een verplichtingen-kasstelsel omvatten de uitgaven zowel de financiële verplichtingen als de kasuitgaven. Op grond van de definitie kan er dus sprake zijn van drie soorten slotverschillen: een verschil tussen de realisatie en de raming van de financiële verplichtingen, een verschil

tussen de realisatie en de raming van de kasuitgaven en een verschil tussen de realisatie en de raming van de kasontvangsten.

De slotverschillen worden gemeten ten opzichte van de stand van de begrotingsramingen, inclusief de suppletoire wijzigingen samenhangende met de Voorjaarsnota en de Najaarsnota. De slotverschillen bevatten alle resterende verschillen na de mutaties van de Najaarsnota, inclusief ook de eventuele spoedeisende, beleidsmatige begrotingswijzigingen, die in de loop van de maand december per brief aan de Staten-Generaal zijn voorgelegd.

Overigens behoren slotverschillen een niet-beleidsmatig karakter te hebben. Het moet gaan om verschillen van boekhoudkundige aard of verschillen die voortvloeien uit controlebevindingen. Ook kunnen het uitvoeringsmutaties zijn die niet tijdig in de suppletoire begrotingen samenhangende met de Najaarsnota konden worden verwerkt, dat wil zeggen uitvoeringsmutaties die optreden in de maanden november en december na het opstellen en het indienen van die suppletoire begrotingen. Uitvoeringsmutaties die niet het gevolg zijn van beleidsbeslissingen, maar van externe factoren, zijn bijvoorbeeld rechtelijke uitspraken die budgettaire consequenties hebben voor een departementale begroting.

Box 2.29: Slotverschillen

In het algemeen worden beleidsarme ramingsverschillen als slotverschillen beschouwd, te weten:

a. *de autonome ramingsverschillen* die zijn opgetreden na het opmaken van de stand van de begrotingsuitvoering ten behoeve van de (tweede) suppletoire begroting. Die stand wordt jaarlijks begin november opgemaakt. Het betreft de autonome ramingsverschillen die optreden gedurende de begrotingsuitvoering in de maanden november en december. Autonome of exogene ramingsverschillen zijn verschillen die voortvloeien uit effecten op de onderliggende prijs- (p-) of hoeveelheids- (q-)factor waarop een ministerie geen invloed heeft. Marktprijzen kunnen wijzigen of er kan een groter dan eerder geraamd gebruik van een openeinderegeling worden gemaakt.
b. *ramingsverschillen die voortvloeien uit doorgevoerde correcties op grond van controlebevindingen of om boekhoudkundige of administratief-technische redenen.*

Artikel 2.30 Presentatie van een jaarverslag

Dit artikel geeft aan hoe de presentatie van een jaarverslag wordt ingericht. De onderdelen a en b sluiten aan op de bepalingen over de weergave van beleid, taken en bedrijfsvoering in artikel 2.1 (Samenstelling en inhoud van de rijksbegroting), zesde tot en met achtste lid. Een uiteenzetting over de bedrijfsvoering (onderdeel b) wordt alleen opgenomen, indien de onderliggende begroting een weergave van de bedrijfsvoering bevat. Op grond van artikel 2.1, achtste lid, bevat niet elke begroting een weergave van de bedrijfsvoering; begrotingsfondsen en programmabegrotingen bevatten namelijk niet een dergelijke weergave.

De uiteenzettingen over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering zullen op hoofdlijnen geschieden en worden deels worden opgenomen in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Op grond van artikel 4.20 (Regelgeving), eerste lid, aanhef en onder c, stelt de Minister van Financiën regels voor de inrichting van het jaarverslag en voor de daarin op te nemen verantwoordingsinformatie. Daarover zal, mede op grond van het derde lid van

artikel 4.20, op hoofdlijnen overleg gevoerd worden tussen het kabinet en de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Een uiteenzetting over het gevoerde beleid in onderdeel a heeft bij de ministeries betrekking op het beleid dat zij voeren. Bij de colleges gaat het over de uitvoering van taken waarmee deze colleges zijn belast.

De verantwoordingsstaat is het op de begroting aansluitende periodeoverzicht (jaaroverzicht); de saldibalans is het financiële standenoverzicht per 31 december van het begrotings- of verslagjaar.
De verantwoordingsstaat met de toelichting per artikel en de saldibalans met de toelichting vormen tezamen de zogenaamde financiële jaarrekening. Deze jaarrekening bevat de financiële verantwoordingsinformatie, bedoeld in artikel 3.8 (Financiële verantwoordingsinformatie). De verantwoordingsinformatie in de overige onderdelen van het jaarverslag wordt beschouwd als beleids- of bedrijfsvoeringsinformatie ofwel de niet-financiële verantwoordingsinformatie, bedoeld in artikel 3.9.
De te onderscheiden onderdelen van het jaarverslag leiden ertoe dat de financiële verantwoordingsinformatie en de niet-financiële verantwoordingsinformatie gescheiden in het jaarverslag worden gepresenteerd. Dit is voor de controleverklaring bij de financiële verantwoordingsinformatie van belang.
Zie voor de financiële staat van agentschappen artikel 2.32 en voor de saldibalans artikel 2.33.

Artikel 2.31 Verantwoordingsstaat

Eerste lid

De bepaling dat de verantwoordingsstaten moeten worden opgesteld *«op basis van het van toepassing zijnde begrotingsstelsel»* heeft op grond van artikel 2.13 (Verplichtingen-kasstelsel), eerste lid, tot gevolg, dat de verantwoordingsstaten in de (departementale en niet-departementale) jaarverslagen opgemaakt moeten worden op basis van het verplichtingen-kasstelsel. Daarbij wordt rekening gehouden met de toegestane afwijkingen op grond van de artikelen 2.20, achtste lid (Agentschappen) en 2.21 (Begrotingsreserve).

Tweede lid

Dit lid bepaalt welke verantwoordingsinformatie in elk geval moet worden opgenomen in de verantwoordingsstaat. In de *Regeling rijksbegrotingsvoorschriften*, de voorschriften bedoeld in artikel 4.20 (Regelgeving), eerste lid, aanhef en onder c, kunnen zo nodig aanvullende informatie-eisen worden gesteld.
Het artikelnummer en de artikelomschrijving van een begrotingsartikel in de verantwoordingsstaat moet overeen komen met het artikelnummer en de artikelomschrijving uit de begrotingsstaat.

Van de geldmiddelen die in een jaarverslag worden verantwoord, komen de financiële verplichtingen (onderdeel c), de kasuitgaven (onderdeel d) en de kasontvangsten (onderdeel e) in de verantwoordingsstaat tot uitdrukking.

De presentatie van de verantwoordingsinformatie in de verantwoordingsstaat is van belang:
a. voor de verantwoording aan en de dechargeverlening door de Staten-Generaal als sluitstuk van het budgetrecht;
b. voor het begrotings- en het financieel beheer door de verantwoordelijke Minister of het betrokken college;

c. voor het vaststellen van de rechtmatigheid door de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer.

Met de bepaling *«bij de wet tot vaststelling van de begrotingsstaten is vastgesteld»* in de onderdelen c, d en e wordt gedoeld op de wet tot vaststelling van de oorspronkelijke begroting, dus exclusief de wijzigingen die bij een suppletoire begrotingswet zijn aangebracht. De logica daarachter is dat op die wijze duidelijker de verschillen worden gepresenteerd tussen de oorspronkelijke begroting en de gerealiseerde begroting.

Op grond van het universaliteitsbeginsel (artikel 2.16) worden uitgaven en ontvangsten binnen begrotingsverband en bruto (dat wil zeggen: niet gesaldeerd) in de verantwoording(sstaat) verwerkt. Mogelijke uitzonderingen zijn in artikel 2.17 (Afwijking universaliteit: boeken buiten begrotingsverband) en artikel 2.18 (Afwijking universaliteit: salderen) geregeld. De uitgaven en ontvangsten die buiten begrotingsverband mogen worden geboekt, komen dus niet in de verantwoording(sstaat) tot uitdrukking. Overigens komen de saldi per 31 december van de buiten begrotingsverband bijgehouden uitgaven en ontvangsten wel in de saldibalans tot uitdrukking.
Indien het salderen van uitgaven en ontvangsten is toegestaan, worden de uitgaven en ontvangsten dus netto in de verantwoording(sstaat) verwerkt.

Derde lid

De bepaling dat het administratieve begrotingsartikel *Nog onverdeeld* in de verantwoordingsstaat een gerealiseerd bedrag dat uitkomt op nihil moet bevatten, volgt uit het verdeelkarakter van dit artikel. Zie ook artikel 2.7 (Bijzonder begrotingsartikel Nog onverdeeld).

Artikel 2.32 Financiële staat van agentschappen

Eerste lid

De bepaling over een afzonderlijke financiële staat van de agentschappen in dit lid sluit aan op de bepaling in artikel 2.6 (Financiële staat van agentschappen), eerste lid. Elk agentschap heeft in het kader van de begroting een afzonderlijke financiële staat en in navolging hierop heeft elk agentschap ook in verband met de verantwoording een afzonderlijke financiële staat. Deze financiële staat wordt opgenomen in het jaarverslag van de Minister waaronder het agentschap ressorteert.

Tweede lid

Verplichtingen-kasagentschappen voeren het verplichtingen-kasstelsel, zoals dat ook geldt voor reguliere organisatie-onderdelen van ministeries en colleges. Voor baten-lastenagentschappen geldt het baten-lastenstelsel. Voor de definities van deze beide stelsels wordt verwezen naar artikel 1.1 (Begrippen).

Derde lid

Deze bepaling sluit aan bij de bepaling in artikel 2.31 (Verantwoordingsstaat), tweede lid, onderdelen c, d en e. In de staat van een agentschap wordt dus ook, zij het op niveau van de totaalbedragen, de begrotingsrealisatie vergeleken met de ramingen in de oorspronkelijke begrotingswet.

Artikel 2.33 Saldibalans

Eerste lid

Een saldibalans is op grond van artikel 2.30 (Presentatie van een jaarverslag), tweede lid, onder e, voorgeschreven als onderdeel van een jaarverslag. Het toegepaste begrotingsstelsel bepaalt in belangrijke mate welke grootboekrekeningen worden bijgehouden en welke posten op de saldibalans worden opgenomen.

Met de financiële verplichtingen (onderdeel c), de garantieverplichtingen (onderdeel d), de vorderingen en de schulden (onderdeel e) wordt gedoeld op de relatie met derden. Organisatieonderdelen die tot hetzelfde ministerie behoren, vallen hier buiten.

Met *openstaande* financiële verplichtingen in onderdeel c wordt gedoeld op de aangegane verplichtingen die nog niet geheel door middel van een betaling zijn afgewikkeld.
De categorie garantieverplichtingen (onderdeel d) is apart, afgescheiden van de openstaande financiële verplichtingen, opgenomen. De reden hiervoor is dat garantieverplichtingen voorwaardelijke verplichtingen zijn die alleen tot betaling komen, indien zich een bepaalde omstandigheid voordoet. Een openstaande garantieverplichting zal dus lang niet altijd door middel van een betaling worden afgewikkeld. De verplichting kan ook «ongebruikt» aflopen. Vanuit een oogpunt van transparantie is het gewenst dergelijke verplichtingen apart van de «gewone» (onvoorwaardelijke) openstaande verplichtingen in de saldibalans te presenteren.

Openstaande financiële verplichtingen die niet uit de boekhouding blijken, kunnen desgewenst in de toelichting op de saldibalans worden opgenomen onder «niet uit de saldibalans blijkende verplichtingen». Bijvoorbeeld wanneer sprake is van substantiële bedragen.
Financiële verplichtingen zullen niet uit de boekhouding blijken, indien het toegepaste begrotingsstelsel (bijvoorbeeld het baten-lastenstelsel) niet zonder meer leidt tot het bijhouden van een specifieke grootboekrekening voor verplichtingen en het een administratieve last is de boekhouding daarvoor apart aan te passen.

Voor baten-lastenagentschappen geldt dat het baten-lastenstelsel wordt gevoerd. In dat stelsel is (het opstellen van) een saldibalans niet gebruikelijk; (het opstellen van) een reguliere balans wel.

Tweede lid

Inzicht in de mutaties van de saldibalansposten kan worden verkregen door bijvoorbeeld in tabelvorm per balanspost de volgende gegevens op te nemen: a) de stand per 1 januari; b) de positieve bijstelingen; c) de negatieve bijstelingen; d) de stand per 31 december. Het hangt van de aard van de balanspost af of inzicht in de mutaties zinvol is. Bij de post *Liquide middelen* zal daarvan in het algemeen geen sprake zijn; bij bijvoorbeeld de post *Openstaande verplichtingen* kan een inzicht in de mutaties wel zinvol zijn. Deze bepaling schrijft niet voor dat van elke balanspost in alle gevallen een mutatie moet worden toegelicht. Dat is alleen nodig als het leidt tot (meer) inzicht in de mutatie. Bij saldibalansposten gaat het altijd om financiële balansrekeningen. Niet-financiële balansrekeningen, zoals materiële activa, worden niet in de saldibalans opgenomen.

Artikel 2.34 Financieel jaarverslag van het Rijk

Eerste lid

De bepaling «*met betrekking tot het verslagjaar*» in de aanhef van dit lid betekent voor het gerealiseerde budgettaire totaalbeeld (onderdeel a) en de rijksrekening (onderdeel c) een periode-overzicht (jaaroverzicht) en voor de rijkssaldibalans (onderdeel d) een standenoverzicht per 31 december van het begrotingsjaar. Zie voor de rijksrekening en rijkssaldibalans tweede en vierde lid, van dit artikel.

De niet tot de rijksbegroting behorende budgetdisciplinesectoren (onderdeel a) zijn de hierboven genoemde sectoren sociale zekerheid en arbeidsmarkt en zorg.
De in onderdeel b bedoelde uiteenzetting over het financieel beheer betreft een samenvattende weergave van de belangrijkste bevindingen uit de departementale en niet-departementale jaarverslagen. In dit onderdeel van het financieel jaarverslag kan ook aandacht worden besteed aan structurele positieve en negatieve rijksbrede ontwikkelingen in het financieel beheer.

De rijksrekening vormt de samenvoeging van de departementale en niet-departementale verantwoordingsstaten, gepresenteerd op de wijze zoals wordt voorgeschreven in het derde lid. Het betreft een overzicht op het totaalniveau van de rijksbegroting van alle binnen begrotingsverband gerealiseerde uitgaven en ontvangsten van de ministeries en de colleges in een jaar. Het betreft een bruto samenvoeging van de bedragen in departementale en niet-departementale verantwoordingsstaten; er wordt niet gecorrigeerd voor onderlinge betalingen en ontvangsten tussen de verschillende begrotingen.

De rijkssaldibalans vormt een samenvoeging van de departementale en niet-departementale saldibalansen. Ook hier betreft het een bruto-samenvoeging. Het betreft een totaaloverzicht van de ministeries en de colleges van de saldi van alle financiële activa en passiva per 31 december van een jaar.

De staatsbalans is niet meer in het Financieel jaarverslag van het Rijk opgenomen. Bij de Zesde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001[17] is de bepaling dat die balans deel uitmaakt van het Financieel jaarverslag van het Rijk uit de Comptabiliteitswet verwijderd, te weten uit artikel 61 van de Comptabiliteitswet 2001.
Voor de staatsbalans is een bredere overheidsbalans in de plaats gekomen. Op grond van het ESR 2010, vastgesteld bij Verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie (PbEU 2013, L174), wordt jaarlijks door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een balans voor de gehele overheidssector samengesteld en gepubliceerd. Deze overheidsbalans wordt samengesteld uit gegevens van de ministeries en de colleges, de sociale fondsen, de decentrale overheden en andere overheidsinstellingen, zoals zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Een aparte wettelijke grondslag in de Comptabiliteitswet is niet nodig, omdat de EU-verordening rechtstreekse werking heeft in de lidstaten.

[17] Kamerstukken II 2013/14, 33 837.

Tweede lid

De rijksrekening is de rekening die in artikel 105, derde lid, van de Grondwet is bedoeld, te weten *«de door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening»*. In artikel 7.14 (Rapporteren over het verantwoordingssonderzoek), tweede lid, wordt geregeld, dat de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de in het Financieel jaarverslag van het Rijk opgenomen rijksrekening een verklaring van goedkeuring opstelt.
De rijksrekening is een totaaloverzicht van de uitgaven en de ontvangsten van de ministeries en de colleges die in een jaar binnen begrotingsverband zijn gerealiseerd en geboekt. In dat overzicht komen in elk geval per departementale en niet-departementale verantwoordingsstaat tot uitdrukking:

a. de totaalbedragen van de in de vastgestelde begrotingswetten geautoriseerde uitgaven en ontvangsten;
b. de totaalbedragen van de in de jaarverslagen opgenomen gerealiseerde uitgaven en ontvangsten;
c. de verschillen tussen de geautoriseerde en de gerealiseerde bedragen.

De aldus opgestelde rijksrekening is een bruto-samenvoeging van alle uitgaven enerzijds en alle ontvangsten anderzijds van het Rijk; er wordt niet gecorrigeerd voor onderlinge betalingen en ontvangsten. Deze wijze van presentatie sluit het beste aan bij de ministeriële verantwoordelijkheid die per begroting en jaarverslag geldt. De onderlinge betalingen en ontvangsten worden binnen het Rijk immers, op gelijke wijze als de externe betalingen en ontvangsten buiten het Rijk, in de begrotingen door de begrotingswetgever geautoriseerd.

Derde lid

In de rijksbegroting worden uitgaven en ontvangsten opgenomen die op verschillende begrotingsstelsels zijn gebaseerd. De overgrote meerderheid van de uitgaven en ontvangsten worden opgenomen op basis van het verplichtingen-kasstelsel. De uitgaven (lasten) en ontvangsten (baten) van baten-lastenagentschappen worden opgenomen op basis van het baten-lastenstelsel. Verder is in artikel 2.19 (Kasstelsel en transactiestelsel) voor de rente-uitgaven en rente-ontvangsten van de begroting van Nationale Schuld bepaald dat die op transactiebasis worden opgenomen.

Op grond van het onderhavige artikel wordt bepaald dat in de rijksrekening de uitgaven en ontvangsten worden opgenomen op basis van het geldende begrotingsstelsel. Dat betekent dus het opnemen op basis van respectievelijk het verplichtingen-kasstelsel, het baten-lastenstelsel en het transactiestelsel. De uitgaven en ontvangsten worden in de rijksrekening dus niet geconverteerd naar één stelsel (het kasstelsel).
De rijksrekening bestaat op basis van de bepaling in dit lid uit een aantal suboverzichten, te weten:

a. een verplichtingenoverzicht en een kasoverzicht van alle departementale en niet-departementale uitgaven en ontvangsten, met uitzondering van de rente-uitgaven en rente-ontvangsten van de Nationale Schuld;
b. een verplichtingenoverzicht en een kasoverzicht van alle uitgaven en ontvangsten van de verplichtingen-kasagentschappen;
c. een kasoverzicht van de kapitaaluitgaven en -ontvangsten van de baten-lastenagentschappen;
d. een baten-lastenoverzicht van alle uitgaven (lasten) en ontvangsten (baten) van de baten-lastenagentschappen;
e. een transactie-overzicht van de rente-uitgaven en rente-ontvangsten van de Nationale Schuld.

Een totaaltelling van alle uitgaven en van alle ontvangsten kan niet worden gemaakt vanwege de verschillende begrotingsstelsels die worden toegepast.

Vierde lid

Dit lid bepaalt dat de rijkssaldibalans een overzicht bevat van de saldi van alle financiële activa en passiva per 31 december van een jaar. Het betreft een overzicht op het totaalniveau van de ministeries en de colleges. Ook de rijkssaldibalans is een bruto-samenvoeging; er wordt niet gecorrigeerd voor onderlinge schuld- en vermogensverhoudingen.

Artikel 2.35 Autorisatie van de slotverschillen

Na afloop van een begrotingsjaar wordt een begroting nog een keer gewijzigd. De begroting wordt dan aangepast vanwege de verwerking van de slotverschillen. Aangezien artikel 105, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat de begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk bij de wet wordt vastgesteld, wordt ook de begrotingswijziging die samenhangt met de verwerking van de slotverschillen bij wet vastgesteld.

Om die reden schrijft dit artikel voor dat de slotverschillen bij wet worden vastgesteld. Dat is ook het geval in artikel 14, tweede lid, onder c, van de Comptabiliteitswet 2001.

§ 7. Het aanbieden van de jaarverslagen en slotverschillen

Artikel 2.36 Aanbieden van de jaarverslagen

Eerste lid

Dit lid bepaalt dat de Minister van Financiën de jaarverslagen samen met de auditrapporten van de Auditdienst Rijk uiterlijk 19 april ter onderzoek naar de Algemene Rekenkamer verzendt.

De Regeling rijksbegrotingsvoorschriften bepaalt wanneer de Ministers de jaarverslagen aan de Minister van Financiën moeten zenden, namelijk vóór 1 april na afloop van een jaar. Indien rekening wordt gehouden met een periode van maximaal twee weken om de jaarverslagen ter bespreking in de ministerraad te agenderen, dan kunnen de jaarverslagen aansluitend uiterlijk 19 april aan de Algemene Rekenkamer worden gezonden. Daarbij is ook rekening gehouden met de mogelijkheid dat het jaarverslag naar aanleiding van die bespreking wordt aangepast. Hoewel dit ruim twee weken later is, dan in het tijdschema zoals dat onder de Comptabiliteitswet 2001 geldt, ontstaat er voor de Algemene Rekenkamer later in het controle- en verantwoordingsproces extra tijdsruimte, doordat de indieningsdatum van de jaarverslagen in artikel 2.36, tweede lid en van de daarmee samenhangende rapporten van de Algemene Rekenkamer in artikel 7.15, eerste lid (Aanbieden rapport verantwoordingsonderzoek), bij de Tweede Kamer op uiterlijk 1 juni wordt gesteld. Die datum is in de Comptabiliteitswet 2001 op de derde woensdag in mei vastgesteld.

Tweede lid

De Minister van Financiën biedt de departementale en niet-departementale jaarverslagen die door de Algemene Rekenkamer zijn onderzocht daarna aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan. Dit geschiedt jaarlijks uiterlijk op 1 juni.

Op dezelfde datum stuurt de Algemene Rekenkamer de rapporten bij de departementale en niet-departementale jaarverslagen en de verklaringen van goedkeuring daarbij aan de regering en de Staten-Generaal.

Derde lid

Het bezwaar, bedoeld in artikel 7.22 (Bezwaarprocedure bij handhaving van het bezwaar), eerste lid, vloeit voort uit een eventuele bezwaarprocedure van de Algemene Rekenkamer. Wanneer een bezwaar niet de rechtsmatigheid betreft, zal het vaak een bezwaar over het gevoerde financieel beheer of de materiële bedrijfsvoering betreffen. In dat geval kan dat bezwaar niet in formele zin worden weggenomen door het treffen van een wettelijke voorziening als bedoeld in het derde lid van dat artikel (een zogenaamde indemniteitswet). Het bezwaar kan alleen toekomstgericht worden weggenomen, indien de betrokken Minister de nodige toezeggingen doet over te treffen maatregelen. Om die reden wordt in dit lid voorgeschreven dat de betrokken Minister zijn standpunt over het bezwaar zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal meedeelt. Het ligt in de rede dat daarbij vooral ook wordt ingegaan op de maatregelen die zijn of worden getroffen om ervoor zorg te dragen dat de bezwaren van de Algemene Rekenkamer op korte termijn worden weggenomen. Het is dan aan de Tweede Kamer om te beoordelen of zij in die toezeggingen voldoende vertrouwen heeft.

Artikel 2.37 Aanbieden van het Financieel jaarverslag van het Rijk

Eerste lid

De in dit lid opgenomen uiterste datum van 1 mei ter verzending van het Financieel jaarverslag van het Rijk en het daarmee samenhangende auditrapport van de Auditdienst Rijk door de Minister van Financiën naar de Algemene Rekenkamer, is ten opzichte van de datum in artikel 62 van de Comptabiliteitswet 2001 (21 april) 9 dagen naar achter verschoven. Ook dit hangt samen met de verschuiving van de indieningsdatum van de jaarverslagen bij de Tweede Kamer naar uiterlijk 1 juni.

Tweede lid

De Minister van Financiën biedt het Financieel jaarverslag van het Rijk gelijktijdig, dat wil zeggen op dezelfde dag dat de departementale en de niet-departementale jaarverslagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden aangeboden, aan beide Kamers der Staten-Generaal aan. De departementale en niet-departementale jaarverslagen worden op grond van het eerste lid alleen aan de Tweede Kamer aangeboden, omdat artikel 2.39 (Dechargeverlening), derde lid, voorziet in de doorgeleiding van die jaarverslagen naar de Eerste Kamer nadat de Tweede Kamer de dechargeverleningsprocedure heeft afgerond.

In aanvulling op het Financieel jaarverslag van het Rijk wordt door de Minister-President gelijktijdig een zogenaamde verantwoordingsbrief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal gestuurd.

In de Comptabiliteitswet 2001 is de dag van aanbieding van de jaarverslagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal vastgelegd op de derde woensdag van mei. Een belangrijke overweging daarbij is de verwachting geweest dat een vaste dag in het jaar de belangstelling voor Verantwoordingsdag zou bevorderen. De vaste dag in mei leidt er in de praktijk echter toe dat het controle- en verantwoordingsproces regelmatig onder grote druk staat, hetgeen ten koste kan gaan van de zorgvuldigheid ter voorbereiding van de verantwoording. Ook is gebleken dat die dag door

feestdagen (Hemelvaartsdag) en het reces van de Staten-Generaal niet altijd gerespecteerd kon worden. Het is daarom wenselijk om in het wetsvoorstel flexibiliteit in te bouwen en een uiterste datum voor het aanbieden van de jaarverslagen op te nemen.

Het feit dat er geen vaste dag voor de indiening wordt voorgeschreven, betekent dat de Minister van Financiën, de president van de Algemene Rekenkamer en de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal jaarlijks met elkaar afspreken op welke datum (uiterlijk 1 juni of een datum daarvoor) de jaarverslagen en de daarbij behorende rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de Tweede Kamer zullen worden aangeboden. Tijdens het notaoverleg op 16 decemer 2013 in de Tweede Kamer over de Hoofdlijnennotitie modernisering van de Comptabiliteitswet is de voorkeur uitgesproken om de verantwoordingsdag op de derde woensdag van mei te handghaven. De Minister van Financien heeft toegezegd dat er in beginsel wordt bezien of de indiening van de jaarverslagen op de derde woensdag van mei kan geschieden. Voor die jaren dat indiening op de derde woensdag niet wenselijk is, wordt getracht zoveel mogelijk aan te sluiten bij een datum die ligt rond de derde woensdag van mei.

Naast de flexibiliteit biedt de datum van uiterlijk 1 juni voor de Tweede Kamer de mogelijkheid om de informatie uit de jaarverslagen en de daarbij behorende rapporten van de Algemene Rekenkamer, voor zover die informatie relevant is voor de lopende begroting, te betrekken bij de behandeling van de Voorjaarsnota van het dan lopende begrotingsjaar. De Voorjaarsnota wordt ook uiterlijk 1 juni bij de Staten-Generaal ingediend (artikel 2.26: Indienen van voorstellen van wet inzake de suppletoire begrotinsstaten) en wordt gewoonlijk in de tweede helft van de maand juni door de Tweede Kamer behandeld. De jaarverslagen kunnen dan gelijktijdig worden behandeld.

Er wordt niet meer voorgeschreven dat de Minister van Financiën melding moet maken van eventueel nog niet meegestuurde jaarverslagen, voorstellen van slotwetten en voorstellen van indemniteitswetten. Deze bepaling vormt een overblijfsel uit de periode vóór de operatie Comptabel bestel (de jaren tachtig van de vorige eeuw), toen er grote achterstanden bestonden in het verantwoordingsproces. Daarvan is al twee decennia geen sprake meer.

Artikel 2.38 Indienen van voorstellen van wet inzake de slotverschillen

Eerste en tweede lid

Het eerste lid regelt de mogelijkheid dat de regering de wetsvoorstellen tot vaststelling van de slotverschillen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal indient. In de praktijk dient de Minister van Financiën met koninklijke machtiging echter deze wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer in. Het tweede lid biedt hiertoe de mogelijkheid. Op 6 maart 1992 is in dit verband door de toenmalige Koningin een permanente machtiging aan de Minister van Financiën verleend. De indiening van de wetsvoorstellen tot vaststelling van de slotverschillen geschiedt dan ook niet bij koninklijke boodschap, maar door de Minister van Financiën met machtiging van de Koning.

Het eerste lid regelt tevens de uiterste datum waarop het ontwerp van een slotwet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal moet worden ingediend. Die datum is gekoppeld aan de datum van indiening van het betrokken jaarverslag bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, bedoeld

in artikel 2.36, tweede lid. Zie voor de uiteenzetting van slotverschillen de toelichting bij artikel 2.29 (Slotverschillen).

§ 8. Dechargeverlening

Artikel 2.39 Dechargeverlening

Dit artikel is gebaseerd op artikel 64 van de Comptabiliteitswet 2001. Inhoudelijk heeft er geen wijziging plaatsgevonden. De procedure sluit zoveel mogelijk aan bij de procedure die de Staten-Generaal ten aanzien van wetsvoorstellen hanteren, hoewel de jaarverslagen niet het karakter en de vorm van wetsvoorstellen hebben.

Eerste lid

Aan de Ministers wordt decharge verleend over het gevoerde beleid en het financieel beheer van de ministeries. Dit gebeurt aan de hand van de jaarverslagen. Elk jaarverslag leidt derhalve tot een dechargeverlening van elke van de Kamers der Staten-Generaal. Met de dechargeverlening worden de Ministers ontheven van hun verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid en de daaraan verbonden financiële consequenties, waarover de Ministers zich in de jaarverslagen hebben verantwoord.

Tweede lid

De verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer bij de rijksrekening vormt voor de Staten-Generaal een belangrijk document bij het verlenen van decharge aan de Ministers. Om die reden wordt in dit lid bepaald, dat de Staten-Generaal in ieder geval met de dechargeverlening moeten wachten tot die verklaring, gelet op artikel 7.14 (Rapporteren over verantwoordingsonderzoek), derde lid, is ontvangen. In normale situaties zal de verklaring van goedkeuring door de Staten-Generaal worden ontvangen op de dag waarop de jaarverslagen door de Tweede Kamer worden ontvangen (uiterlijk op 1 juni). Artikel 7.15, tweede lid (Aanbieden rapport verantwoordingsonderzoek), voorziet echter ook in een uitzonderingsituatie, waardoor het mogelijk is dat de verklaring van goedkeuring later dan 1 juni aan de Staten-Generaal wordt gestuurd.

In voorkomende gevallen dienen de Staten-Generaal ook met de dechargeverlening te wachten totdat een voorstel van een indemniteitswet is ontvangen (zie artikel 7.22, derde lid: Bezwaarprocedure bij handhaving van het bezwaar). Ook dit voorstel vormt een belangrijk document voor de dechargeverlening. Het ligt in de rede dat achtereenvolgens de Tweede en de Eerste Kamer der Staten-Generaal het indemniteitswetsvoorstel en de dechargeverlening in samenhang behandelen. In dit lid is daarom sprake van een voorstel van een indemniteitswet dat moet zijn ontvangen. In artikel 64, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 is nog sprake van de voorwaarde dat een indemniteitswetsvoorstel moet zijn aangenomen. De procedure tot vaststelling van een indemniteitswet hoeft dus niet eerst geheel te zijn afgerond, voordat de Tweede Kamer decharge kan verlenen. De procedure van een dechargeverlening wordt pas afgerond, nadat ook de Eerste Kamer decharge heeft verleend.

Derde en vierde lid

De *Regeling rijksbegrotingvoorschriften* – de voorschriften, bedoeld in artikel 4.20 (Regelgeving), eerste lid, aanhef en onder a – bevat een modelverklaring, die door de ministeries in de jaarverslagen wordt opgenomen. Uit die verklaring blijkt, na ondertekening door de voorzitters van de Kamers der Staten-Generaal, dat decharge is verleend en op welke

data dat is gebeurd. Dit bevordert een adequate administratieve afhandeling van het proces van dechargeverlening.

De jaarverslagen, voorzien van de aantekeningen (verklaringen) van dechargeverlening, worden na ontvangst door de Minister van Financiën in het archief van het Ministerie van Financiën opgeborgen.

Hoofdstuk 3. Begrotingsbeheer en financieel beheer: normering

§ 1. Normering

Algemeen

In deze paragraaf zijn de belangrijkste normen opgenomen die gelden voor het begrotingsbeheer en financieel beheer binnen het Rijk.
Het gaat om de volgende normen: doeltreffendheid, doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid. Die normen zijn van belang voor een goed openbaar bestuur. De Minister of de bestuurder van een college is verantwoordelijk voor het voldoen aan deze normen. Deze kan zich daartoe desgewenst laten adviseren door de interne controller. Daarnaast kan de Minister of de bestuurder aanvullend audits door de Auditdienst Rijk (de interne controleur) laten uitvoeren, om te laten toetsen of aan de normen wordt voldaan.

Doeltreffendheid is het bereiken van het beoogde effect.
Meer specifiek is *de doeltreffendheid van beleid*: de mate waarin de nagestreefde beleidsdoelstelling dankzij de inzet van beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. *Doelmatigheid* is het hebben van het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten.

Ordelijkheid houdt als norm in: het op een geregelde wijze functioneren of tot stand komen van het beheers- of controleobject, met inachtneming van de geldende procedures voor de administratieve organisatie en de interne beheersing (ao & ib). Met administratieve organisatie wordt gedoeld op het geheel van organisatorische maatregelen en procedures binnen een organisatie gericht op:

a. de beheersing van de primaire processen en de bedrijfsvoeringsprocessen;
b. de informatievoorziening over die processen, en
c. de verantwoording die over de beheersing moet worden afgelegd.

Ordelijkheid houdt onder andere in dat volgens de geldende bestuurlijke regels, wordt gewerkt. Bestuurlijke regels zijn regels die het bestuur zelf aan de eigen organisatie stelt, bijvoorbeeld een Minister voor zijn ministerie of de Minister-President voor alle ministeries. Een voorbeeld van bestuurlijke regels zijn de regels voor de inrichting van de administratieve organisatie. Een belangrijk aspect van de administratieve organisatie en de interne beheersing is het doorvoeren van voldoende controletechnische functiescheiding. Een dergelijke functiescheiding valt dus onder de norm van ordelijkheid die met name aan het begrotingsbeheer, het financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering wordt gesteld. Controletechnische functiescheiding is van belang ter voorkoming of beperking van fouten, onregelmatigheden en fraude. Een belangrijke maatregel in het kader van controletechnische functiescheiding is bijvoorbeeld het twee-handtekeningenstelsel bij betalingen (ook wel het «vier ogen»-principe genoemd), waarbij twee functionarissen de betaalopdrachten aan bankinstellingen accorderen – die niet direct door dezelfde leidinggevende worden aangestuurd.

Controleerbaarheid houdt als norm de mogelijkheid in om te onderzoeken hoe een beheers- of een controleobject tot stand is gekomen of gefunctioneerd heeft. Dat onderzoek stelt eisen aan de registratie van de (basis)gegevens in de financiële administratieve systemen, maar ook aan de vastlegging (archivering) van die gegevens in (papieren of digitale) dossiers. Het is daarom mede uit het oogpunt van controle van belang, dat in de administratieve organisatie voldoende aandacht aan de financiële administratieve vastlegging (archivering) wordt besteed.

In dit hoofdstuk wordt op basis van de praktijkervaring in de afgelopen decennia de beheersnormen voor de financiële aspecten van het beleid en de bedrijfsvoering gestructureerd geregeld. Deze aanpak beoogt de interne sturing en beheersing van het beleid en de bedrijfsvoering binnen de ministeries en de colleges verder te verbeteren.

Box 3.0: Samenvatting beheersnormen

Beheersprocessen	Normen
Begrotingsbeheer (art.3.2)	* ordelijkheid * controleerbaarheid
Financieel beheer (art. 3.3)	* doelmatigheid * ordelijkheid * rechtmatigheid * controleerbaarheid
Materiële bedrijfsvoering (art.3.4)	* doelmatigheid * ordelijkheid * rechtmatigheid * controleerbaarheid

Artikel 3.1 Voorstellen, voornemens en toezeggingen

Dit artikel regelt, onder a tot en met c, de eisen die aan de informatie in een voorstel, voornemen en toezegging worden gesteld. De voorstellen die in de ministerraad of in de Kamers der Staten-Generaal aan de orde worden gesteld, worden voorzien van een toelichting, waaruit blijkt welke doelstellingen worden nagestreefd en welke financiële instrumenten worden ingezet om de beoogde doelstellingen te realiseren. Tevens bevat de toelichting mogelijke financiële gevolgen van het voorstel voor het Rijk en voor andere maatschappelijke sectoren.

Artikel 3.2 Begrotingsbeheer

De Ministers en de colleges zijn verantwoordelijk voor de *ordelijkheid* en *controleerbaarheid van het begrotingsbeheer*. Bij begrotingsbeheer gaat het op grond van artikel 1.1 (Begrippen) om het sturen en beheersen van het begrotingsproces, waaronder de zorg voor het ramen van de ontvangsten en de uitgaven. In de Comptabiliteitswet 2001 is de normering van het begrotingsbeheer niet expliciet geregeld.

Het begrotingsbeheer heeft betrekking op de financiële ramingen; het gaat om het opstellen van prognoses, gebaseerd op zo realistische mogelijke uitgangspunten voor de prijs- en volumecomponenten.

De normen *ordelijkheid* en *controleerbaarheid* gelden wel voor het proces van het begrotingsbeheer. Voor de betekenis van deze normen wordt verwezen naar de toelichting onder Algemeen bij paragraaf 1, van dit hoofdstuk.

Het begrotingsbeheer door de ministeries wordt interdepartementaal ondersteund door het geautomatiseerde Interdepartementaal Budget Overleg Systeem (IBOS). De ministeries zijn verplicht van dat systeem gebruik te maken.

Artikel 3.3 Financieel beheer

Aan het financieel beheer worden de normen *doelmatigheid*, *rechtmatigheid, ordelijkheid* en *controleerbaarheid* gesteld.
Het begrip *doelmatigheid* heeft hierbij twee betekenissen, te weten:
- *efficiency:* het hebben van het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten (de doelmatigheid van de programmamiddelen);
- *zuinigheid:* doelmatigheid van de verwerving en het gebruik van de apparaatsmiddelen.

Financieel beheer wordt in artikel 1.1 (Begrippen) gedefinieerd als het sturen en beheersen van de financiële aspecten van het beleid en de bedrijfsvoering, waaronder de zorg voor:
a. het aangaan van financiële verplichtingen;
b. het heffen van belastingen en het opleggen van andere heffingen;
c. het in rekening brengen van kosten;
d. het beheer van de financiële bezittingen en schulden;
e. het kasbeheer.

(Rechts)handelingen in de sfeer van het financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering (zie artikel 3.4 (Materiële bedrijfsvoering) zijn van privaatrechtelijke of publiekrechtelijke aard. Uit een oogpunt van ordelijkheid en controleerbaarheid is het van belang dat het verrichten van dergelijke rechtshandelingen geschiedt op een wijze die voor de ministeries en de colleges voldoende duidelijk de plichten en rechten van de betrokken partijen bewijsbaar vastlegt en die – wat betreft de privaatrechtelijke rechtshandelingen – in het maatschappelijk verkeer wordt geaccepteerd. Dat is in het algemeen het geval als de rechten en plichten in een contract, overeenkomst, convenant e.d. (privaatrechtelijk) worden vastgelegd of in een (publiekrechtelijke) beschikking van een bestuursorgaan, bijvoorbeeld in een subsidiebeschikking.

De handhaving van de normen voor het financieel beheer en voor de materiële bedrijfsvoering vereist een adequaat stelsel van maatregelen van intern beheer, waaronder het toepassen van risicobeheer. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de betrokken Ministers en de bestuurders van de colleges (zie Hoofdstuk 4: Begrotingsbeheer en financieel beheer: verantwoordelijkheden).
Op grond van artikel 4.20 (Regelgeving), eerste lid, onder d, stelt de Minister van Financiën onder andere regels over het financieel beheer.

De Comptabiliteitswet 2001 regelt in artikel 22 als normen voor het financieel beheer: ordelijkheid, controleerbaarheid, rechtmatigheid en doelmatigheid. Deze normen gelden ook in dit wetsvoorstel.

Artikel 3.4 Materiële bedrijfsvoering

Aan de materiële bedrijfsvoering worden de normen van *doelmatigheid*, *rechtmatigheid*, *ordelijkheid* en *controleerbaarheid* gesteld.

Materiële bedrijfsvoering wordt in artikel 1.1 (Begrippen) gedefinieerd als de materiële aspecten van het beleid en de bedrijfsvoering, toegespitst op:
a. het verwerven van materieel;
b. het materieelbeheer;

c. het afstoten van materieel.

Bij *materiële bedrijfsvoering* gaat het dus om het verwerven (aanschaffen, aanbesteden: onderdeel a) van het materieel, het beheer van het materieel, zowel gedurende het reguliere gebruik (inzet) tijdens het beleid en de bedrijfsvoering als gedurende de fase van overtolligstelling (onderdeel b), en het afstoten van het overtollige materieel door middel van bijvoorbeeld verkoop, eventueel tijdelijk verhuur of ingebruikgeving aan andere ministeries en colleges of door vernietiging (onderdeel c).

Materieelbeheer wordt gedefinieerd als de zorg voor roerende en onroerende zaken vanaf het moment van inbeheer- of ingebruikneming tot aan het moment van afstoting. Het gaat dan zowel om het dagelijkse materieelbeheer van de roerende en onroerende zaken als om het materieelbeheer van roerende en onroerende zaken die overtollig zijn gesteld, maar nog niet zijn afgestoten.

In artikel 25 van de Comptabiliteitswet 2001 gelden de normen ordelijkheid, controleerbaarheid, rechtmatigheid en doelmatigheid voor het materieelbeheer. Deze normen gelden ook in dit wetsvoorstel. Voor de betekenis van deze normen wordt verwezen naar de toelichting onder Algemeen, paragraaf 1, van dit hoofdstuk.

Welke Minister verantwoordelijk is voor de materiële bedrijfsvoering, hangt af van om welke zaken en om welke fase het gaat.
Voor het materieelbeheer van de roerende zaken van een ministerie is iedere Minister, die belast is met de leiding van een ministerie op basis van artikel 4.1, tweede lid, aanhef en onder e, verantwoordelijk.
Voor het materieelbeheer en het afstoten van overtollige roerende zaken van het Rijk (de onderdelen b en c van de materiële bedrijfsvoering) is de Minister van Financiën op basis van artikel 4.19, eerste en tweede lid, verantwoordelijk.

Gelet op de departementale verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor het materieelbeheer van de overtollig gestelde onroerende zaken van het Rijk en het privaatrechtelijk beheer van alle onroerende zaken van het Rijk, voor zover voor dat privaatrechtelijk beheer niet bij of krachtens de wet een of meer van onze andere Ministers verantwoordelijk zijn gesteld. Onder privaatrechtelijk beheer wordt verstaan het verrichten van alle privaatrechtelijke rechtshandelingen die voortvloeien uit de positie van de Staat als eigenaar. De verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het privaatrechtelijke beheer betreft zowel overtollig gestelde als niet-overtollig gestelde onroerende zaken. Zie verder de toelichting bij artikel 4.20, vijfde lid, van deze wet.

§ 2. Normering van de financiële administratie en de informatievoorziening

Algemeen

Deze paragraaf bevat de normen die worden gesteld aan de financiële administraties en aan de informatievoorziening van de Ministers en de colleges (voor het interne beheer) en de informatievoorziening ten behoeve van de Staten-Generaal (voor de politieke controle). In de Comptabiliteitswet 2001 is deze normering anders geregeld. Artikel 26 van de Comptabiliteitswet 2001 bevat alleen de normen waaraan de financiële administraties moeten voldoen, rechtmatigheid, ordelijkheid, controleerbaarheid, doelmatige inrichting en inzicht bieden in het gevoerde beheer.

De artikelen 58 (over het jaarverslag) en 59 (over de saldibalans) van de Comptabiliteitswet 2001 bevatten de normen voor de verantwoordingsinformatie (deugdelijke weergave, rechtmatige en deugdelijke totstandkoming).

Bij de normen die gesteld worden aan de informatievoorziening spelen de begrippen financiële informatie (FI) en niet-financiële informatie (NFI) een belangrijke rol. Daarbij wordt ook onderscheid gemaakt tussen begrotingsinformatie en verantwoordingsinformatie. Dit onderscheid is met name van belang uit het oogpunt van de wettelijke controle van die informatie door de Auditdienst Rijk (de interne controleur) en de Algemene Rekenkamer (de externe controleur, zie hoofdstuk 7). Dit onderscheid is ook van belang voor het budgetrecht van de Staten-Generaal.
Artikel 3.8 (Financiële verantwoordingsinformatie) regelt de normen die voor de verantwoordings-FI gelden. De normen voor verantwoordings-NFI zijn in artikel 3.9 (Niet-financiële verantwoordingsinformatie) geregeld. De Ministers en de colleges zijn verantwoordelijk voor de naleving van die normen. De controleurs toetsen achteraf de naleving van deze normen in de praktijk.

In box 3.2 wordt in matrixvorm een samenvattend overzicht gegeven van de normen die aan de begrotings-FI en de begrotings-NFI en aan de verantwoordings-FI en de verantwoordings-NFI worden gesteld. In de artikelsgewijze toelichting bij de betrokken artikelen wordt inhoudelijk op die normen ingegaan.
Naast de normen die aan de informatie worden gesteld, stelt artikel 3.5 (Financiële administratie), normen aan de financiële administratie. Dat is van belang, omdat informatie binnen de ministeries en colleges voornamelijk aan financiële administraties wordt ontleend. Goed opgezette en werkende financiële administraties zijn voor een optimale informatievoorziening een noodzakelijke voorwaarde.

Box 3.2: Samenvatting informatienormen

Informatie	Begrotingsinformatie	Verantwoordingsinformatie
Financiële informatie	Normen begrotings-FI (art.3.6) * betrouwbaarheid en ordelijkheid * inrichtingseisen	Normen verantwoordings-FI (art. 3.8) * betrouwbaarheid en ordelijkheid * rechtmatigheid * verslaggevingseisen * consistentie-eis (niet-strijdigheid)
Niet-financiële informatie	Normen begrotings-NFI (art.3.7) * betrouwbaarheid (totstandkoming) * consistentie-eis (niet-strijdigheid)	Normen verantwoordings-NFI (art.3.9) * betrouwbaarheid (totstandkoming) * consistentie-eis (niet-strijdigheid)

Bij de normering van de informatievoorziening in de artikelen 3.6 (Financiële begrotingsinformatie) tot en met 3.10 (Normen voor het rapporteren over de rechtmatigheid) spelen de begrippen financiële informatie en niet-financiële informatie een wezenlijke rol. Om die reden wordt hier nader op die begrippen ingegaan.

Financiële informatie (FI) is informatie over de uitgaven, ontvangsten, financiële bezittingen en schulden van een organisatie. De uitgaven en de ontvangsten omvatten, afhankelijk van het toegepaste begrotingsstelsel

(verplichtingen-kasstelsel of baten-lastenstelsel), de financiële verplichtingen, de kasuitgaven, kasontvangsten, de baten, de lasten, de kapitaaluitgaven en kapitaalontvangsten.

FI kan betrekking hebben op:
a. exploitatiegegevens, lopende uitgaven en ontvangsten, waaronder baten en lasten en verplichtingen;
b. kapitaal(stroom)gegevens (kapitaaluitgaven en kapitaalontvangsten);
c. balansgegevens (standen).

Exploitatiegegevens (stroom- of periodegegevens/jaargegevens) kunnen betrekking hebben op *ramingen* (begrotingsgegevens/prognoses) en op *realisaties* (aangegane verplichtingen, verrichte uitgaven, gerealiseerde inkomsten). Dat geldt ook voor kapitaal(stroom)gegevens.
Balansgegevens – standengegevens per 31 december inzake de financiële activa/bezittingen en financiële passiva/schulden – hebben alleen betrekking op *realisaties*.
Exploitatiegegevens en kapitaal(stroom)gegevens worden opgenomen in de begrotingsstaat (een onderdeel van de begroting) en in de verantwoordingsstaat (een onderdeel van de jaarrekening). Balansgegevens (standengegevens) worden opgenomen in de saldibalans (een onderdeel van de jaarrekening).

FI kan in de begroting (begrotings-FI) en in het jaarverslag (verantwoordings-FI) worden opgenomen. Kwantitatieve gegevens over de rechtmatigheid, bijvoorbeeld percentages fouten en onzekerheden met betrekking tot de rechtmatigheid, die als verantwoordingsinformatie in de bedrijfsvoeringsparagraaf van een jaarverslag moet worden verstrekt, worden tot de financiële informatie gerekend.

Niet-financiële informatie (NFI) is informatie over de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de ordelijkheid van het beleid en de bedrijfsvoering. In de praktijk wordt ook wel gesproken over beleidsinformatie.

NFI wordt ontleend aan departementale informatiesystemen, systemen voor het verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens, informatiebronnen van andere organisaties en evaluatieonderzoeken en bedrijfsvoeringsonderzoeken, die bijvoorbeeld door derden zijn uitgevoerd.

Artikel 3.5 Financiële administratie

Eerste lid

Onder een administratie wordt verstaan: *een systeem waarmee bepaalde gegevens worden verzameld, vastgelegd en verwerkt om deze naar relevante gezichtspunten te kunnen selecteren en aggregeren*.

Administraties die in het kader van dit wetsvoorstel relevant zijn, zijn de financiële administraties:
a. de administraties waarin de ramingen van financiële gegevens (verplichtingen, kasuitgaven, kasontvangsten) worden geboekt (begrotingsadministraties) en
b. de administraties waarin de realisaties van financiële gegevens worden geboekt (boekhouding).

Tot de begrotingsadministraties worden gerekend de door de departementen gevoerde ramingsadministraties in combinatie met het centraal door het Ministerie van Financiën voorgeschreven en beschikbaar gestelde IBOS-systeem (Interdepartementaal Budget Overleg Systeem).

Financiële administraties worden betrouwbaar, ordelijk en controleerbaar ingericht en gevoerd. Dit houdt in dat financiële administraties in hun opzet en werking aan die eisen moeten voldoen. Een financiële administratie is betrouwbaar, als deze voldoet aan de geldende inrichtingseisen en als de gegevens die in de financiële administratie worden opgenomen op een juiste, volledige, ordelijke en tijdige wijze worden verzameld, vastgelegd en verwerkt.
Geldende inrichtingseisen voor een financiële administratie zijn de eisen die aan de inrichting zijn gesteld op grond van de wet- en regelgeving en de administratieve organisatie. Deze eisen worden deels bepaald door de nadere wettelijke regels die op grond van artikel 4.20 (Regelgeving), eerste lid, onder e, worden gesteld en door de inrichtingseisen die voortvloeien uit het gebruikte geautomatiseerde systeem.

Betrouwbaar houdt in dat een administratie overeenkomstig de geldende inrichtingseisen is opgezet, waarin de gegevens op een juiste, volledige, ordelijke en tijdige wijze worden verzameld, vastgelegd en verwerkt.

Een financiële administratie is controleerbaar als een andere persoon dan degene die de financiële administratie voert (bijvoorbeeld een controleur), de financiële administratie op een doelmatige wijze kan reconstrueren. Daartoe moet ten minste elke mutatie zijn terug te voeren op een concrete, schriftelijke of digitale gegevensbron (boekingsstuk).

De mogelijkheid om te onderzoeken of de financiële administratie betrouwbaar is, is afhankelijk van het feitelijke controlespoor (audit trail) dat nagetrokken kan worden. Dat stelt eisen aan de registratie van de (basis)gegevens in de financiële administratieve systemen, maar ook aan de vastlegging van die gegevens in dossiers (archivering).

Welke gegevens in een financiële administratie moeten worden verwerkt, is afhankelijk van de wettelijke regeling van de informatie die bijvoorbeeld in begrotings- en verantwoordingsstukken moet worden opgenomen (zie het derde lid). Daarnaast zal elke Minister of bestuurder vanuit de eigen sturings- en beheersingsbehoeften aanvullende eisen stellen aan de informatie waarover hij moet kunnen beschikken. Ook zullen de Minister van Financiën (belast met de rijksbrede coördinatie van het begrotingsbeheer en financieelbeheer) en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (belast met de rijksbrede coördinatie van de niet-financiële bedrijfsvoering) informatiebehoeften hebben voor de uitvoering van die rijksbrede taken.

Tweede lid

Uit de financiële administratie moet de financiële begrotingsinformatie (begrotings-FI) en de financiële verantwoordingsinformatie (verantwoordings-FI) worden ontleend, die op grond van de bij of krachtens deze wet geldende voorschriften in de begroting of in het jaarverslag moet worden opgenomen. In artikel 26 van de Comptabiliteitswet 2001 is de veel globalere norm van het *inzicht bieden in het gevoerde beheer* geformuleerd. Die globalere norm is dus vervangen. Zie verder ook de laatste alinea van de toelichting bij het eerste lid.

Onder financiële informatie wordt verstaan informatie over uitgaven,[18] ontvangsten, financiële bezittingen en schulden.

---

[18] Afhankelijk van het van toepassing zijnde begrotingsstelsel wordt onder uitgaven (en ontvangsten) verstaan: kasuitgaven, (kasontvangsten), financiële verplichtingen, lasten, (baten), kapitaaluitgaven, (kapitaalontvangsten) e.d.

Artikel 3.6 Financiële begrotingsinformatie

Het onderwerp in dit artikel – de normering van de financiële begrotingsinformatie – is ten opzichte van de Comptabiliteitswet 2001 nieuw. Dat geldt ook voor de normering van de niet-financiële begrotingsinformatie in artikel 3.7. In de Comptabiliteitswet 2001 is in artikel 58 alleen de normering van de financiële en niet-financiële verantwoordingsinformatie geregeld. Het toegenomen belang van houdbare overheidsfinanciën en de logische consistentie met de normering die in artikel 3.2 (Begrotingsbeheer) is voorgeschreven, maken het zinvol om ook de begrotingsinformatie wettelijk te normeren. Vooral de norm van betrouwbaarheid is voor begrotingsinformatie van belang.

Financiële begrotingsinformatie (begrotings-FI) betreft de ramingsinformatie van uitgaven, ontvangsten e.d. en niet de realisaties. Het gaat om de informatie in de begroting over de verwachte begrotingsuitvoering (lopende kasuitgaven en kasontvangsten, aan te gane verplichtingen, baten en lasten, kapitaaluitgaven en kapitaalontvangsten). De ramingsinformatie wordt op het niveau van begrotingsartikelen opgenomen in de begrotingsstaat.

De normen van *betrouwbaarheid* en *ordelijkheid* (onderdeel a) waaraan de begrotings-FI moet voldoen, houden in, dat de informatie afkomstig moet zijn uit een ordelijk bijgehouden dossier, een betrouwbare administratie of uit een betrouwbare externe bron, dat wil zeggen een bron van buiten de eigen organisatie. Betrouwbare administratie is een administratie die overeenkomstig de geldende inrichtingseisen is opgezet, waarin de gegevens op een juiste, volledige, ordelijke en tijdige wijze worden verzameld, vastgelegd en verwerkt.
Aan de begrotingsadministratie wordt in elk geval de begrotings-FI ontleend die wordt opgenomen in de begrotingsstaat.

Begrotings-FI die in de begrotingstoelichting wordt opgenomen, zal in het algemeen ook afkomstig zijn uit die begrotingsadministratie, maar het is ook mogelijk dat in de toelichting gebruik wordt gemaakt van onderbouwende prognoses van organisaties, die een eigen administratie voeren. Te denken valt aan prognoses van het Centraal Planbureau, De Nederlandsche Bank N.V. of de Europese Centrale Bank.
In onderdeel b wordt verwezen naar de inrichtingsvoorschriften van de rijksbegroting (de *Regeling rijksbegrotingvoorschriften*) op grond van artikel 4.20 (Regelgeving), eerste lid, onder a tot en met c.

Artikel 3.7 Niet-financiële begrotingsinformatie

In dit artikel worden de normen geformuleerd waaraan de niet-financiële informatie die in de begrotingen wordt opgenomen, te weten de begrotings-NFI, moet voldoen. De wettelijke normering hiervan is ten opzichte van de Comptabiliteitswet 2001 nieuw.

Niet-financiële begrotingsinformatie betreft informatie over het voorgenomen beleid en de bedrijfsvoering.

Niet-financiële begrotingsinformatie vormt de onderbouwing van de in de begroting opgenomen budgetten. Die informatie is primair relevant voor de Staten-Generaal ten behoeve van het budgetrecht dat zij uitoefenen. Wat relevante informatie is, is een politieke afweging die in samenspraak tussen het kabinet en de Staten-Generaal tot stand komt. De weerslag daarvan regelt de Minister van Financiën, als coördinerende Minister voor het begrotingsbeheer, concreet in de *Regeling rijksbegrotingsvoorschriften*.

De norm van *betrouwbare totstandkoming* (onderdeel a) van begrotings-NFI houdt in beginsel in dat de informatie afkomstig moet zijn uit ordelijk bijgehouden dossiers, uit een betrouwbare administratie of uit een betrouwbare externe bron, dat wil zeggen een bron van buiten de eigen organisatie. Een betrouwbare administratie is een administratie die overeenkomstig de geldende inrichtingseisen is opgezet, waarin de (bron)gegevens op een juiste, volledige, ordelijke en tijdige wijze worden verzameld, vastgelegd en verwerkt. Naast externe bronnen als genoemd in de toelichting bij artikel 3.6 (Financiële begrotingsinformatie), te weten organisaties als het Centraal Planbureau, De Nederlandsche Bank N.V. of de Europese Centrale Bank, kunnen als externe bronnen voor niet-financiële informatie ook organisaties als bijvoorbeeld het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Sociaal Cultureel Planbureau worden beschouwd.

In onderdeel b is ter consistentie de eis van niet-strijdigheid van de begrotings-NFI met de begrotings-FI opgenomen.

Artikel 3.8 Financiële verantwoordingsinformatie

In de Comptabiliteitswet 2001 is de normering van de financiële verantwoordingsinformatie in artikel 58, eerste lid, onder a, geregeld. Inhoudelijk is in het wetsvoorstel deze normering niet gewijzigd. Wel is het begrip *deugdelijk weergave* vervangen door het begrip *betrouwbaarheid.*

Eerste lid

Financiële verantwoordingsinformatie (verantwoordings-FI) heeft betrekking op de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten en op de financiële activa en passiva. Afhankelijk van het van toepassing zijnde begrotingsstelsel (het verplichtingen-kasstelsel of het baten-lastenstelsel) en in een zeer specifiek geval het transactiestelsel; zie artikel 2.19: (Kasstelsel en transactiestelsel) gaat het bij uitgaven en ontvangsten om financiële verplichtingen, kasuitgaven en kasontvangsten of om baten en lasten en kapitaaluitgaven en kapitaalontvangsten.
In een jaarverslag wordt zowel verantwoordingsinformatie opgenomen over de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten (opgenomen in de verantwoordingsstaat) als over de financiële bezittingen en schulden (opgenomen in de saldibalans).

De normen van *betrouwbaarheid* en *ordelijkheid* in onderdeel a houden in dat de informatie afkomstig moet zijn uit een ordelijk bijgehouden dossier, uit een betrouwbare administratie of uit een betrouwbare externe bron (dat wil zeggen een bron van buiten de eigen organisatie) die gebaseerd is op een ordelijk bijgehouden dossier of een betrouwbare administratie. Een betrouwbare administratie is een administratie die overeenkomstig de geldende inrichtingseisen is opgezet, waarin de gegevens op een juiste, volledige, ordelijke en tijdige wijze worden verzameld, vastgelegd en verwerkt. Aan de boekhouding wordt in elk geval de verantwoordings-FI ontleend die wordt opgenomen in de verantwoordingsstaat en de saldibalans.

De norm van *rechtmatigheid* in onderdeel b bevat de rechtmatigheid van een financieelbeheershandeling. Bij een financieelbeheershandeling wordt gedacht aan het aangaan van een financiële verplichting (bijvoorbeeld een contract sluiten, het heffen van een belasting, het verrichten van een betaling of een ontvangst.
In onderdeel b wordt voor de normering verwezen naar de inrichtingsvoorschriften voor de jaarverslagen in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Box 3.8: Rechtmatigheid van financiële verantwoordingsinformatie

Rechtmatigheid speelt een belangrijke rol bij de controle die door de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer wordt uitgevoerd. Het betreft de controle van de financiële verantwoordingsinformatie (verantwoordings-FI) die wordt opgenomen in een jaarverslag. De controleurs toetsen die informatie op het niveau van een begrotingsartikel in de verantwoordingsstaat (een onderdeel van de jaarrekening) en op het niveau van een post op de saldibalans (eveneens een onderdeel van de jaarrekening) aan de norm van *rechtmatigheid*.

Het in overeenstemming zijn met *de* begrotingswet dekt de begrotingsrechtmatigheid af. De begrotingsrechtmatigheid is daarmee een onderdeel van de rechtmatigheid. Van begrotingsrechtmatigheid is sprake als:

a. de handeling valt binnen de doelomschrijving van het begrotingsartikel waarop het is geboekt;
b. de handeling behoort tot het begrotingsjaar waaraan zij is toegerekend;
c. voor zover de handeling een uitgave betreft, het beschikbare bedrag op het begrotingsartikel toereikend is.

In het algemeen moet ervan uitgegaan worden dat de rechtmatigheid van een verplichting, uitgave of ontvangst niet beïnvloed wordt door het overtreden van wettelijke bepalingen van procedurele aard (termijnen die niet worden gerespecteerd, vormfouten die gemaakt worden, e.d.), mits en indien de gevolgen van het overtreden kunnen worden hersteld en de toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur jegens de betrokken derde met zich meebrengt dat het herstel wordt doorgevoerd. Er kan dan sprake zijn van een onvolkomenheid in het financieel beheer met name als de overtreding plaatsvindt door de betrokken overheidsinstantie.

«Eerste-orde»- en «tweede-orde»-geldstromen

Het gaat in dit lid om de betrouwbaarheid en de rechtmatigheid van de verantwoordings-FI die betrekking heeft op een zogenaamde «eerste-orde»-geldstroom, dat wil zeggen de directe geldstroom waarover een (beleidsverantwoordelijke) Minister zich in een jaarverslag verantwoordt. Dat zijn aan de inkomstenkant de ontvangsten van een ministerie uit onder andere belastingen, andere heffingen (niet-belastingontvangsten), zoals premies, tarieven en soms uit bijdragen van andere ministeries en aan de uitgavenkant de bestedingen aan personeel en materieel en de financiële overdrachten, zoals subsidies, leningen en garanties.
Als de ontvanger van een financiële overdracht geen eindbegunstigde is, is er sprake van een ketenpartner. Een ketenpartner kan een decentrale overheid, een rechtspersoon met een wettelijke taak, een ander ministerie (waaronder een agentschap) en soms een private organisatie zijn die wordt ingeschakeld bij de uitvoering van het beleid. De ketenpartner heeft dan tot taak de van een ministerie ontvangen financiële overdracht in het kader van de uitvoering van een (subsidie)regeling aan eindbegunstigden (door) te verstrekken. Die doorverstrekking is als «tweede-orde»-geldstroom aan te merken. De rechtmatigheid werkt met betrekking tot de «eerste-orde«- en de tweede-orde»-geldstroom verschillend uit.

De norm van rechtmatigheid met betrekking tot «eerste-orde»-geldstromen heeft aan de inkomstenkant betrekking op de verantwoordings-FI over:

a. de invordering van de belastingen of de andere heffingen;
b. de vaststelling en de toepassing van de tarieven;
c. de door de heffingsplichtigen aan te leveren informatie waarop de heffing mede wordt gebaseerd (M&O-informatie, dat wil zeggen informatie die gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling).

Aan de uitgavenkant heeft de norm van rechtmatigheid met betrekking tot «eerste-orde»-geldstromen betrekking op de verantwoordings-FI over:
a. de besteding van de financiële middelen aan personeel en materieel;
b. bij financiële overdrachten de verlening of toekenning, de uitkering, de bevoorschotting, de vaststelling en de eindafrekening van de overdracht aan eindbegunstigden (indien geen sprake is van een ketenpartner) of aan de ketenpartner die bij de uitvoering van het beleid is betrokken;
d. bij financiële overdrachten de door de eindbegunstigden of ketenpartner aan te leveren informatie waarop de verlening of toekenning mede wordt gebaseerd (M&O-informatie, dat wil zeggen informatie die gevoelig is voor misbruik en oneigenlijk gebruik van de regeling).

Of de «tweede-orde»-geldstromen voldoen aan de norm van rechtmatigheid komt niet tot uitdrukking in het jaarverslag van de betrokken beleidsverantwoordelijke Minister. Het financieel beheer van die geldstromen is primair de verantwoordelijkheid van de ketenpartner (de decentrale overheid, de RWT, de andere uitvoerende Minister of de ingeschakelde private organisatie). De beleidsverantwoordelijke Minister heeft een systeemverantwoordelijkheid voor het financieel beheer van de geldstroom, waaraan in het algemeen door middel van kaderstelling en toezicht invulling wordt gegeven. Als de kaderstelling of het toezicht tekortschiet, zal onvoldoende zekerheid bestaan over de ordelijkheid van het financieel beheer van de «tweede-orde»-geldstroom.

Tweede lid

Voor de begrippen rijksrekening en rijkssaldibalans wordt verwezen naar artikel 2.34, tweede en vierde lid (Financieel jaarverslag van het Rijk). De rijksrekening en rijkssaldibalans betreffen rijksbrede financiële overzichten die zijn opgesteld op basis van de departementale en niet-departementale verantwoordingsstaten, respectievelijk saldibalansen. Deze financiële overzichten sluiten aan op de onderdelen waaruit de overzichten zijn samengesteld.

Artikel 3.9 Niet-financiële verantwoordingsinformatie

In de Comptabiliteitswet 2001 is de normering van de niet-financiële verantwoordingsinformatie in artikel 58, eerste lid, onder b en c, geregeld, zij het dat daar wordt gesproken van informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering. Daarmee wordt beleidsinformatie als synoniem voor niet-financiële informatie (NFI) bedoeld. De NFI moet voldoen aan de eis van *deugdelijke wijze van totstandkoming* (eerste lid, onder b) en aan *daaraan te stellen kwaliteitsnormen* (eerste lid, onder c).

Inhoudelijk is in het onderhavige artikel deze normering niet gewijzigd. Wel is de norm van *deugdelijk wijze van totstandkoming* vervangen door de norm van *betrouwbare totstandkoming*.

De norm dat de beleidsinformatie (NFI) aan *daaraan te stellen kwaliteitsnormen* moet voldoen, is niet meer opgenomen, omdat die kwaliteitseisen een sterk procedureel karakter hebben en in het onderhavige artikel onder de norm van *betrouwbare totstandkoming* vallen.

Ook is in dit artikel niet meer expliciet de norm uit artikel 58, derde lid, opgenomen, inhoudende dat de FI op een duidelijk van de NFI te onderscheiden wijze in het jaarverslag moet worden gepresenteerd. Aan een dergelijke presentatiewijze wordt automatisch voldaan bij het toepassen van de voorschriften op grond van de artikelen 2.30 (Presentatie van een jaarverslag), 2.31 (Verantwoordingsstaat) en 2.33 (Saldibalans).
In dit artikel worden de normen geformuleerd waaraan de NFI die in de jaarverslagen wordt opgenomen, de verantwoordings-NFI, moet voldoen. Verantwoordings-NFI wordt in artikel 1.1 (Begrippen) omschreven als de in een jaarverslag opgenomen informatie over niet-financiële aspecten van het gerealiseerde beleid en de bedrijfsvoering.
Bij de verantwoordings-NFI gaat het met name om doeltreffendheids- en doelmatigheidsinformatie over het gevoerde beleid en de doelmatigheidsinformatie over de bedrijfsvoering.

De normen die aan de verantwoordings-NFI worden gesteld, zijn dezelfde normen die in artikel 3.7 (Niet-financiële begrotingsinformatie) aan de begrotings-NFI worden gesteld. De toelichting bij dat artikel geldt als toelichting bij dit artikel.

Artikel 3.10 Normen voor het rapporteren over de rechtmatigheid

De in dit artikel bedoelde normen zijn de zogenaamde rapporteringstoleranties voor de rechtmatigheid. Het gaat om de kwantitatieve normen (rapporteringsgrenzen) voor fouten en onzekerheden in de financiële verantwoordingsinformatie. De rapporteringsgrenzen, op het niveau van een begrotingsartikel en van het begrotingstotaal, worden op basis van dit lid door de Minister van Financiën bepaald. De hoogte van die grenzen wordt na overleg met de Algemene Rekenkamer vastgesteld. De Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer toetsen de jaarverslagen hierop. Indien een rapporteringsgrens wordt overschreden, wordt dit door de betrokken Minister in het jaarverslag vermeld.

Deze rapporteringsgrenzen zijn opgenomen in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften.

Hoofdstuk 4. Begrotingsbeheer en financieel beheer: verantwoordelijkheden

Algemeen

Dit hoofdstuk gaat over het begrotingsbeheer, financieel beheer en de bedrijfsvoering van de ministeries en de colleges.
Paragraaf 1 bevat in artikel 4.1 (Begrotingsbeheer en bedrijfsvoering: algemeen) de hoofdregel dat de Ministers verantwoordelijk zijn voor het beleid dat aan hun begroting ten grondslag ligt. Voor elke Minister afzonderlijk gaat het dan om het beleid met betrekking tot de taken en aangelegenheden waarmee hij krachtens de Grondwet is belast. De verantwoordelijkheid voor het beleid brengt met zich mee dat de Ministers verantwoording moeten afleggen aan de Staten-Generaal. In hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel is dit voorgeschreven. De verantwoording vindt vooraf (ex ante) plaats aan de hand van de begrotingen en achteraf (ex post) aan de hand van de jaarverslagen. Daarbij wordt van

een algemeen verantwoordingsmodel uitgegaan, waarbij geldt dat één Minister verantwoording over het beleid aflegt.

In de praktijk kan echter sprake zijn van andere partijen (de zogenaamde ketenpartners) die bij de uitvoering van het beleid betrokken zijn. Dat heeft consequenties voor het beschikbaar zijn van de noodzakelijke verantwoordingsinformatie voor de Minister en voor de verantwoordelijkheid van de Minister voor die informatie. Tijdig beschikbare en betrouwbare informatie is in dat geval cruciaal, omdat de Minister zich daarmee jegens de Staten-Generaal moet kunnen verantwoorden. Artikel 4.2 regelt dat een Minister bij de inschakeling van ketenpartners de zorg draagt voor het verkrijgen van dergelijke informatie.

Paragraaf 2 bevat regels over het beheer van de begrotingen, het financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering door de colleges. Hier is de hoofdregel opgenomen, dat een Minister verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting van een college, maar dat de colleges zelf belast zijn met de uitvoering van de begroting alsmede het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering en de onderliggende administraties. De betrokken Minister en college kunnen hierover nadere afspraken maken.

Paragraaf 3 bevat een aantal voorschriften voor het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de Staat, waaronder de hoofdregel dat de Ministers en de colleges namens de Staat privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten. In paragraaf 3 is ook de parlementaire voorhangprocedure voor een aantal specifieke rechtshandelingen opgenomen.

Paragraaf 4 regelt de voorhangprocedure ingeval in een subsidieregeling wordt afgezien van het opnemen van een horizonbepaling of wanneer een ingestelde horizon wordt verlengd. De paragrafen 5 en 6 gaan over de specifieke positie van de Minister van Financiën als coördinator van het begrotingsbeheer en financieel beheer en als balansbeheerder en schatkistbewaarder van het Rijk.

§1. Beleid en bedrijfsvoering door Onze Ministers

Artikel 4.1 Begrotingsbeheer en bedrijfsvoering: algemeen

Eerste en tweede lid

Het domein van het wetsvoorstel beslaat niet de taakverdeling tussen Ministers of de afzonderlijke ministeriële verantwoordelijkheden. Welke Minister, en dus welk ministerie, met welke taken, aangelegenheden of beleidsterreinen is belast, wordt volgens het systeem van de Grondwet bij koninklijk besluit bepaald. Daarom is in dit artikel gekozen voor de formulering dat elke Minister verantwoordelijk is voor het beleid dat *aan zijn begroting* ten grondslag ligt.

Het beleid waarmee een Minister is belast, is krachtens de artikelen 43 en 44 van de Grondwet geregeld in koninklijke besluiten. Artikel 43 van de Grondwet regelt de benoeming en het ontslag van Ministers bij koninklijk besluit. Bij de benoeming wordt geregeld welke Minister met de leiding van welk ministerie wordt belast. Bij een besluit krachtens artikel 44 van de Grondwet worden ministeries ingesteld en heringedeeld. Dergelijke besluiten kunnen tot gevolg hebben dat beleidsonderwerpen anders over de ministeries of de Ministers worden herverdeeld. Als een Minister niet wordt belast met de leiding van een ministerie, hetgeen het geval is bij de benoeming van een Minister zonder portefeuille, dan wordt geregeld met welke aangelegenheden deze Minister wordt belast (artikel 44, tweede lid).

Dat geldt ook voor de benoeming van Staatssecretarissen op grond van artikel 46 van de Grondwet.

Naast de onderlinge taak- en beleidsverdeling tussen de ministeries die op basis van de Grondwet bij koninklijke besluiten wordt bepaald, is het mogelijk dat in andere wetgeving een taakverdeling wordt geregeld. Zo is de Minister van Financiën op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) belast met de uitvoering van de toeslagen, terwijl andere Ministers verantwoordelijk zijn voor het beleid en de regelgeving.

Het wetsvoorstel bepaalt in dit artikel dat elke Minister verantwoordelijk is voor het beleid dat aan zijn begroting ten grondslag ligt (aanhef), waaronder het vaststellen en uitvoeren van hiervan (onderdeel a), het toezicht op de uitvoering van het beleid (onderdeel b), het periodiek onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid (onderdeel c) en de informatie die in zijn begroting (onderdeel d) en jaarverslag (onderdeel e) wordt opgenomen. Bij onderdeel c valt te denken aan het uitvoeren van beleidsevaluaties.

Een belangrijke consequentie van deze verantwoordelijkheid is dat de Minister verantwoordelijk is voor het budget dat benodigd is voor zijn beleid. Het budget voor het beleid waarmee een Minister is belast, dient dus in de begroting van die Minister te worden opgenomen.

De verantwoordelijkheid, die in het eerste lid is beschreven, is zowel van toepassing op Ministers die met de leiding van een ministerie zijn belast (Ministers met portefeuille) als op Ministers die niet met de leiding van een ministerie zijn belast (Ministers zonder portefeuille).

Het tweede lid regelt de verantwoordelijkheid op het terrein van de bedrijfsvoering van een ministerie. Dit lid bepaalt dat ministers die belast zijn met de leiding van een ministerie verantwoordelijk zijn voor de bedrijfsvoering (onderdeel a), het periodiek onderzoeken van de bedrijfsvoering (onderdeel b), het begrotingsbeheer, het financieel beheer en het materieelbeheer van roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties (respectievelijk onderdeel c, d en e). Bij het periodiek onderzoeken van de bedrijfsvoering valt te denken aan het onderzoeken van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

Aangezien Ministers zonder portefeuille volgens het systeem van de Grondwet niet belast zijn met de leiding en de bedrijfsvoering van een ministerie, is het tweede lid uitsluitend van toepassing op Ministers die belast zijn met een leiding van een ministerie.

Daarbij geldt dat de bedrijfsvoering, het begrotingsbeheer, het financieel beheer en het materieelbeheer van roerende zaken niet alleen betrekking hoeft te hebben op de begroting van het ministerie zelf (de departementale begroting). De bedrijfsvoering, het begrotingsbeheer, het financieel beheer en het materieelbeheer van roerende zaken kan – in voorkomende gevallen – ook betrekking hebben op een begrotingsfonds, programmabegroting of andere niet-departementale begrotingen zoals de begroting van de Koning, koninkrijksrelaties en Nationale Schuld. Dit betekent bijvoorbeeld dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering, het begrotingsbeheer, het financieel beheer en het materieelbeheer van roerende zaken rondom de begroting van de koninkrijksrelaties.

Aangezien Ministers zonder portefeuille volgens het systeem van de Grondwet niet belast zijn met de leiding en de bedrijfsvoering van een ministerie, is het tweede lid uitsluitend van toepassing op Ministers die belast zijn met een leiding van een ministerie. Dit betekent echter niet dat een Minister zonder portefeuille niet belast kan zijn met het beheer van een begroting. Op basis van de artikelen 2.11, derde lid, en 2.12, tweede lid, is het mogelijk dat een Minister zonder portefeuille wordt belast met het beheer van de begroting van een begrotingsfonds of een programmabegroting. Dit wordt dan geregeld in de wet tot instelling van het begrotingsfonds (op basis van artikel 2.11, derde lid) en de wet tot vaststelling van de programmabegroting (op basis van artikel 2.12, tweede lid).

Het beheer van de begroting door een Minister zonder portefeuille houdt in dat hij verantwoordelijk is voor de informatie die in de begroting of het jaarverslag is opgenomen. Dit is gebaseerd op het eerste lid, onder d en e. Een Minister zonder portefeuille is echter niet verantwoordelijk voor het dagelijkse begrotingsbeheer en de daartoe gevoerde administraties. Daarom is het tweede lid, waaronder onderdeel c dat over het begrotingsbeheer gaat, ook niet van toepassing op Ministers zonder portefeuille.

In de Comptabiliteitswet 2001 zijn de verantwoordelijkheden uit het onderhavige artikel geregeld in de artikelen 19, 20, 21, 24, 25 en 51, zij het beperkter.

Artikel 4.2 Verantwoording bij gedeelde verantwoordelijkheden

Eerste lid

Indien het beleid, de bedrijfsvoering of het toezicht op het beleid door een ander dan de Minister wordt uitgevoerd, dan moet de Minister er in elk geval voor zorgen dat hij de beschikking krijgt over tijdige en betrouwbare informatie van die ander. Bij een ander die betrokken is bij de uitvoering van het beleid, de bedrijfsvoering of het toezicht kan worden gedacht aan decentrale overheden, rechtspersonen met een wettelijk taak, zelfstandige bestuursorganen, andere Ministers of private organisaties.
De plicht van de Minister om zorg te dragen voor de informatie die nodig is voor het afleggen van verantwoording in zijn jaarverslag wordt in het eerste lid geregeld.

Hoewel het beleid, de bedrijfsvoering of het toezicht op het beleid door een ander wordt uitgevoerd, blijft de Minister verantwoordelijk voor de financiële middelen die hij in dit kader op zijn begroting heeft staan. De invulling van deze verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat de Minister bevoegd is om te sturen op de uitvoering die door de ketenpartners geschiedt. De wijze van sturing zal afhankelijk zijn van de afspraken en (wettelijke) kaders die gelden voor die ander.

De betrokken Minister kan afspraken met de ketenpartner maken over de informatievoorziening. Deze afspraken kunnen op basis van een wettelijke grondslag of een bestuurlijke afspraak worden gemaakt. Dit artikel schrijft niet voor dat er afspraken moeten worden gemaakt of op welke wijze deze afspraken tot stand moeten komen. Noch schrijft dit artikel voor wat de inhoud van dergelijke afspraken zou moeten zijn. Dat hangt mede af van welke partners worden ingeschakeld en op welke wijze zij worden ingeschakeld.

In dit verband valt te denken aan afspraken over de verstrekking van:

a) de beleidsinformatie ook wel niet-financiële informatie genoemd. Zijn met de programmamiddelen de prestaties en de beoogde effecten gerealiseerd?
b) de informatie over het beheer van de financiële middelen en de daarmee samenhangende administraties, gebaseerd op de artikelen 3.3 (Financieel beheer) en 3.5 (Financiële administraties);
c) de informatie over de rechtmatigheid, gebaseerd op artikel 3.8 (Financiële verantwoordingsinformatie).
Als de Minister de verantwoordingsinformatie, al dan niet bewerkt, in zijn jaarverslag opneemt, behoort die informatie aan de norm van rechtmatigheid te voldoen. Het is dus van belang dat de Minister financiële informatie van de ketenpartner ontvangt die de rechtmatigheidtoets kan doorstaan;
d) de informatie over financiële ramingen, gebaseerd op artikel 3.6 (Financiële begrotingsinformatie). Dit met het oog op het bijstellen van de lopende begroting en het opstellen van de komende begroting en de meerjarenramingen.

Tweede lid

Dit lid geeft praktische regels die ertoe leiden dat de verantwoording over een bepaald onderwerp in situaties waarbij verschillende Ministers zijn betrokken in één jaarverslag plaatsvindt. Een voorbeeld betreft de situatie waarbij een financiële bijdrage door een eindbegunstigde uit verschillende begrotingen wordt ontvangen. Om die reden en met het oog op het beperken van de administratieve lasten of ondoelmatigheden schrijft dit lid voor dat de verantwoordingsinformatie in die gevallen wordt opgenomen in het jaarverslag van de Minister die als eerste verantwoordelijk is voor de financiële bijdrage. Welke Minister als eerste verantwoordelijke Minister wordt aangemerkt, is afhankelijk van de gemaakte afspraken of wettelijke regelingen. Eventuele financiële onrechtmatigheden in de verantwoordingsinformatie slaan dan in dat jaarverslag neer.

Dit lid is inhoudelijk ontleend aan de bepaling in artikel 54, vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001. Die bepaling is toegespitst op de financiële relatie – die de vorm heeft van het toekennen van specifieke uitkeringen – met decentrale overheden en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Die bepaling is in deze wet verruimd. Om die reden heeft het onderhavige artikellid niet alleen betrekking op de relatie met de decentrale overheden en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, maar ook op de relatie met bijvoorbeeld private organisaties of rechtspersonen met een wettelijke taak.

Derde lid

De hoofdregel dat er jaarlijks verantwoording wordt afgelegd is in artikel 2.28 geregeld. Deze hoofdregel kent een uitzondering. In de Comptabiliteitswet 2001 is die uitzondering geregeld in artikel 55, eerste lid. Die bepaling is toegespitst op de financiële relatie – in de vorm van het toekennen van specifieke uitkeringen – met de decentrale overheden en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het derde lid is verruimd, omdat dit lid naast decentrale overheden ook betrekking heeft op de relatie met bijvoorbeeld private organisaties of rechtspersonen met een wettelijke taak.

Dit lid bepaalt dat, indien bij of krachtens de specifieke wet is geregeld dat de verantwoordingsinformatie over de financiële bijdrage *niet jaarlijks* aan de Minister wordt verstrekt, dat de Minister hierover ook geen jaarlijkse verantwoordingsinformatie in zijn jaarverslag hoeft op te nemen. De betrokken Minister neemt in dat geval in zijn jaarverslag die verantwoor-

dingsinformatie op die volgens de specifieke wettelijke bepaling door de ontvanger van de bijdrage aan de betrokken Minister moet worden verstrekt.
Bij sommige projecten wordt een meerjarige informatieverstrekking en verantwoording over de totale projectperiode gevraagd in plaats van een jaarlijkse verantwoording. In dat geval wordt door de Minister pas na afloop van het project waarvoor de financiële bijdrage is verstrekt over het gehele project verantwoording afgelegd. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de wetten die specifieke uitkeringen aan decentrale overheden (als ketenpartners of als eindbegunstigden) regelen, zoals de Financiële-verhoudingswet of de Wet Financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het doel van dit artikellid is vermindering van de administratieve lasten bij de ontvangers van de bijdrage.

Doorgaans zal de meerjarige financiële verantwoording na afloop van een project gekoppeld worden aan de post openstaande voorschotten in de saldibalans, omdat een meerjarige projectuitkering gewoonlijk in de vorm van voorschotten worden verstrekt. Tot het moment dat er een totaalverantwoording en -afrekening heeft plaatsgevonden, worden die voorschotten in de financiële administratie bijgehouden.

Artikel 4.3 Beheer niet-departementale begrotingen

Dit artikel is in de Comptabiliteitswet 2001 geregeld in artikel 19, tweede, derde en vierde lid.

Het artikel regelt de toewijzing van het beheer van een aantal niet-departementale begrotingen. Het gaat om de niet-departementale begrotingen van Nationale Schuld, de Koning en koninkrijksrelaties.
In dit verband bepaalt het onderhavige artikel welke Ministers met het beheer van die begrotingen zijn belast. Welke verantwoordelijkheden dit met zich meebrengt, is geregeld in artikel 4.1, eerste en tweede lid (Begrotingsbeheer en bedrijfsvoering: algemeen).

Voor de andere niet-departementale begrotingen, bedoeld in artikel 2.1, vijfde lid, onderdeel c en d (begrotingsfondsen en programmabegrotingen), wordt in andere wetten geregeld welke Minister met het beheer van die begrotingen is belast. Dit wordt geregeld in de wet tot instelling van het begrotingsfonds op basis van artikel 2.11, derde lid (Begrotingsfondsen), en de wet tot vaststelling van de programmabegroting op basis van artikel 2.12, tweede lid (Programmabegrotingen).

§ 2. Beheer door colleges

Artikel 4.4 Beheer begrotingen colleges

Eerste tot en met derde lid

In artikel 19 van de Comptabiliteitswet 2001 is geregeld welke Minister naast zijn eigen begroting verantwoordelijk is voor de begrotingen van de colleges.
Het eerste lid regelt dat de Minister van Algemene Zaken verantwoordelijk is voor het beheer van de begroting van twee colleges, te weten van het Kabinet van de Koning en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.
Het tweede lid regelt de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het beheer van de begrotingen van de overige colleges.

De colleges voeren zelf het begrotingsbeheer van hun niet-departementale begroting genoemd in artikel 2.1 van het wetsvoorstel.
Voor het proces om de begroting van een college in de vorm van een (begrotings)wet door de Staten-Generaal en de regering vastgesteld te krijgen en het beleid dat aan de begroting van een college ten grondslag ligt, is staatsrechtelijk gezien een Minister verantwoordelijk. Voor veel colleges is dat op grond van het tweede lid de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor andere colleges – het Kabinet van de Koning en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten – is dat op basis van het eerste lid de Minister van Algemene Zaken.

Het derde lid bepaalt dat de colleges het begrotingsbeheer van hun niet-departementale begroting genoemd in artikel 2.1 (Samenstelling en inhoud van de rijksbegroting) voeren. Daarnaast zijn de colleges volgens artikel 4.4, derde lid, belast met het financieel beheer (artikel 3.3), de materiële bedrijfsvoering (artikel 3.4) en de financiële administraties (artikel 3.5) die daartoe worden bijgehouden.

Vierde lid

Het vierde lid regelt dat de betrokken Ministers afspraken met de colleges maken over het begrotingsbeheer (artikel 3.2), financieel beheer (artikel 3.3) of de materiële bedrijfsvoering (artikel 3.4) waarbij rekening wordt gehouden met de staatsrechtelijke positie van de colleges. Bij afspraken over het begrotingsbeheer valt te denken aan afspraken over de begrotingsvoorbereiding, het opstellen en de logistieke procedure van de betrokken begrotingswetten, de begrotingswijziging, de suppletoire begrotingswetten, de begrotingsverantwoording en de betrokken jaarverslagen en auditrapporten.

Artikel 4.5 Begroting van de Staten-Generaal

Eerste tot en met derde lid

Deze leden hebben betrekking op de specifieke procedure die geldt voor het opstellen van de ramingen van de begroting van de Staten-Generaal. Deze bepalingen zijn overgenomen uit artikel 12a van de Comptabiliteitswet 2001.
De datum waarop de ontwerpbegrotingen aan de Minister van Financiën moeten worden ingezonden. wordt jaarlijks in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften geactualiseerd.

Het eerste lid regelt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties jaarlijks met beide Kamers der Staten-Generaal overleg voert over de ramingen die de Kamers hebben opgesteld voor de uitgaven en ontvangsten ten behoeve van hun taakuitvoering.

Op basis van het tweede lid neemt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ramingen zoals die door de Staten-Generaal zijn opgesteld in beginsel op in het begrotingswetsvoorstel. De enige uitzondering hierop is wanneer een evident zwaarwegende reden zich daartegen verzet. Indien de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de ramingen wegens een evident zwaarwegende reden niet opneemt in het begrotingswetsvoorstel dan licht hij dit toe in de memorie van toelichting van dat wetsvoorstel.

De clausule in het tweede lid «tenzij een evident zwaarwegende reden zich hiertegen verzet» is door middel van een amendement[19] in de Comptabiliteitswet 2001 opgenomen en in het onderhavige wetsvoorstel gehandhaafd. Het amendement beoogde de Staten-Generaal de maximale budgettaire autonomie te verschaffen, die binnen het kader van de Comptabiliteitswet en gegeven de grondwettelijke randvoorwaarden mogelijk is.

§ 3. Privaatrechtelijke rechtshandelingen

Artikel 4.6 Verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling

Eerste en tweede lid

Het eerste lid vervangt het artikel 32, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001. Op grond van artikel 4.1 (Beleid en bedrijfsvoering: algemeen) ligt vast voor welke beleids- en bedrijfsvoeringaangelegenheden een Minister met betrekking tot zijn begroting verantwoordelijk is. De betrokken Minister mag op grond van het onderhavige lid de privaatrechtelijke handelingen verrichten die daarmee samenhangen, tenzij bij of krachtens een andere wet is bepaald dat een andere Minister gemachtigd is de rechtshandeling te verrichten.

Privaatrechtelijke rechtshandelingen zijn bijvoorbeeld het sluiten van koop-, huur(koop)- en leasecontracten, het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon (onder andere een stichting, naamloze vennootschap, besloten vennootschap) of het deelnemen in het aandelenkapitaal van een NV of BV.
Een voorbeeld van een privaatrechtelijke rechtshandeling waarmee bij of krachtens de wet een andere Minister is belast, is het sluiten van leningsovereenkomsten voor de tekort- en herfinanciering van de staatsschuld. Krachtens artikel 4.18, onderdeel b (Centraal beheer van de staatsschuld) is de Minister van Financiën daarmee belast.

Overigens geldt op grond van artikel 4.7 (Voorhangprocedure voor een privaatrechtelijke rechtshandeling) voor een aantal privaatrechtelijke rechtshandelingen dat dergelijke handelingen pas verricht mogen worden, nadat deze zijn voorgehangen bij de beide Kamers der Staten-Generaal.

Het tweede lid regelt hetzelfde als het eerste lid, maar dan voor de colleges. In de Comptabiliteitswet 2001 is dat geregeld in artikel 32, derde lid. Voor de colleges geldt het voorschrift dat zij namens de staat de privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten, voor zover die rechtshandelingen voortvloeien uit hun taakuitvoering en bedrijfsvoering.

De privaatrechtelijke rechtshandelingen hoeven niet door de Ministers of de colleges zelf te worden verricht. Het is mogelijk dat dergelijke rechtshandelingen namens een Minister of een college worden verricht als hiervoor een algemene of bijzondere volmacht is verleend. Hiervoor is artikel 4:12 van de Algemene wet bestuursrecht van belang dat bepaalt dat afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht over mandaat van overeenkomstige toepassing is op een bestuursorgaan dat aan een ander die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam is volmacht verleent tot het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling.

[19] Kamerstukken II 2007/08, 29 833, nr. 14.

Derde lid

In artikel 33 van de Comptabiliteitswet 2001 is geregeld dat alleen de Minister van Financiën namens de Staat overeenkomsten sluit tot het aangaan van geldleningen. Deze algemene regel heeft in het wetsvoorstel vorm gekregen op twee plaatsen, te weten in het onderhavige lid en in artikel 4.18, aanhef en onder b (Centraal beheer van de staatsschuld).

In artikel 4.18, aanhef en onder b, is de hoofdregel geregeld dat de Minister van Financiën namens de Staat de overeenkomsten sluit tot het aangaan van geldleningen die betrekking hebben op de tekortfinanciering en herfinanciering van aflopende geldleningen. De overige Ministers zijn niet bevoegd om dergelijke overeenkomsten te sluiten. Dit is de exclusieve verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. Dit wordt ook in het onderhavige lid tot uitdrukking gebracht door «Onverminderd artikel 4.18, aanhef en onder b,» wat inhoudt dat er niet wordt afgeweken van deze bevoegdheid van de Minister van Financiën.
Dit betekent dat andere Ministers geen overeenkomsten tot het aangaan van geldleningen namens de Staat mogen sluiten – ook niet met de medewerking van de Minister van Financiën – indien die geldlening bedoeld is voor de tekort- en herfinanciering van aflopende geldleningen.

Aan de andere kant geeft dit artikel de andere Ministers wel de bevoegdheid om geldleningen namens de Staat te sluiten voor zover die geen betrekking hebben op de tekortfinanciering en herfinanciering van aflopende geldleningen. Daarbij geldt wel de voorwaarde dat de Minister van Financiën hieraan zijn medewerking moet verlenen. De Minister van Financiën doet dit in de vorm van het mede verrichten van de privaatrechtelijke rechtshandeling (het sluiten van de geldlening).

Alle beleids- en bedrijfsvoeringsuitgaven worden gezamenlijk jaarlijks in het kader van de vaststelling van de rijksbegroting afgewogen en het per saldo resulterende financieringstekort wordt centraal door de Minister van Financiën op de geld- en kapitaalmarkt via leningen aangetrokken. Dat is in het algemeen de meest doelmatige en administratief best beheersbare wijze van financiering.

De wenselijkheid om een opening te bieden om toch in bepaalde gevallen in een andere, minder gecentraliseerde wijze van financiering van beleid of bedrijfsvoering te voorzien, wordt ingegeven door de relaties die Nederland heeft met supranationale overheden of instellingen. Zo wordt beleid in toenemende mate voor of in samenwerking met de Europese Unie gevoerd. Daarbij worden ook afspraken gemaakt over de bekostiging of financiering van dat gezamenlijk uit te voeren beleid. In die financieringsarrangementen kan het aantrekken van een specifieke lening van de Europese Unie of een daaraan gelieerde financiële instelling (bijvoorbeeld de Europese Investeringsbank) in bepaalde gevallen voor Nederland doelmatigheidsvoordelen opleveren.

Om die reden wordt in dit lid als uitzondering de optie opengehouden dat de andere Ministers voor specifiek beleid een geldlening kunnen sluiten, zij het dat daarvoor de medewerking van de Minister van Financiën nodig is in de vorm van het mede verrichten van de privaatrechtelijke rechtshandeling (het mede sluiten van de leningsovereenkomst). Het is aan de Minister van Financiën om van geval tot geval te beslissen of zo'n afzonderlijke leningsovereenkomst niet in strijd is met de inhoudelijke motieven die aan het uitgangspunt van centrale financiering ten grondslag liggen. Bovendien is op die manier het beste gewaarborgd dat de Minister van Financiën het overzicht bewaart van de Nederlandse staatsschuldpositie.

Artikel 4.7 Voorhangprocedure voor het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling

Algemeen

De voorhangprocedure voor een privaatrechtelijke rechtshandeling is ten opzichte van de Comptabiliteitswet 2001 niet gewijzigd. Deze procedure is van toepassing op privaatrechtelijke rechtshandelingen die in het eerste lid van dit artikel zijn omschreven. In het derde lid is een aantal privaatrechtelijke rechtshandelingen opgenomen waarvoor het volgen van de voorhangprocedure niet verplicht is voorgeschreven.
Het doel van de voorhangprocedure is om beide Kamers der Staten-Generaal vooraf een oordeel te kunnen laten geven over bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen die het kabinet wil gaan verrichten. Het gaat om privaatrechtelijke rechtshandelingen gericht op activiteiten met een publiek karakter, aanzienlijke maatschappelijke gevolgen of waarbij het vermogen van privaatrechtelijke rechtspersonen worden versterkt.

Dit artikel biedt geen regeling voor situaties waarin de Staten-Generaal niet openbaar kunnen worden geïnformeerd vanwege voorwetenschap bij beursgenoteerde ondernemingen of waarin er sprake is «nood-breekt-wet»-situaties waarbij het openbaar voorhangen van een voornemen om een privaatrechtelijke rechtshandeling te verrichten minder aangewezen is.
Van beide omstandigheden was sprake in de uitzonderlijke situatie eind 2008, toen de Staat der Nederlanden vrijwel alle aandelen van Fortis Bank Nederland N.V. kocht om te voorkomen dat de financiële situatie bij de bank de financiële sector in Nederland ernstige schade zou berokkenen.

Voor het bepalen van de termijnen van 30 en 14 dagen van de voorhangprocedure worden de recesdagen in beginsel niet meegeteld. In bepaalde omstandigheden kan een Minister de Kamers der Staten-Generaal laten weten dat uitstel van het verrichten van de privaatrechtelijke rechtshandeling niet in het belang van de Staat is en de Kamers verzoeken binnen 30 of 14 dagen, inclusief recesdagen, uitsluitsel te geven over haar standpunten.

Eerste lid

Onderdeel a

Dit onderdeel heeft betrekking op situaties dat de staat betrokken is bij het oprichten, het mede-oprichten of het doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon. In de praktijk gaat het vooral om het oprichten van stichtingen, maar de staat kan ook betrokken zijn bij het oprichten van andere privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals naamloze of besloten vennootschappen en verenigingen. Het belang van het toepassen van de voorhangprocedure bij dergelijke voorgenomen rechtshandelingen is dat de Staten-Generaal in de gelegenheid worden gesteld om te beoordelen of er sprake is van voldoende publiek belang dat de betrokkenheid van de Staat bij de oprichting rechtvaardigt. Als er sprake is van een publiek belang kan tevens worden beoordeeld of het wenselijk is de publieke activiteiten bij een privaatrechtelijke rechtspersoon onder te brengen in plaats van bij de staat zelf.
Tot privaatrechtelijke rechtspersonen, bedoeld in dit onderdeel, worden ook rechtspersonen gerekend die niet naar Nederlands recht worden opgericht. Dit betekent dat de voorhangprocedure moet worden gevolgd, indien de staat betrokken is bij het oprichten, het mede-oprichten dan wel het doen oprichten van een rechtspersoon naar niet-Nederlands recht,

tenzij niet voldaan wordt aan de criteria op grond waarvan kan worden vastgesteld of sprake is van oprichten, mede-oprichten of doen oprichten door de staat. Die criteria die hiervoor gelden, zijn uit de wetsgeschiedenis van artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 af te leiden en zijn overzichtelijk opgenomen en uitgewerkt in het zogenaamde stichtingenkader.[20]

Onderdeel b

Dit onderdeel ziet op het verstrekken van eigen vermogen, leningen met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen of garanties ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen van privaatrechtelijke rechtspersonen.

Van het verstrekken van eigen vermogen is sprake bij het deelnemen in het aandelenkapitaal van een vennootschap, maar ook bij het langs privaatrechtelijke weg financieel bijdragen in het kapitaal van een rechtspersoon zonder aandelenkapitaal. Deze laatste vorm van financieel bijdragen vormt een uitbreiding ten opzichte van artikel 34a, van de Comptabiliteitswet 2001 dat louter spreekt over deelnemen in het aandelenkapitaal van een naamloze vennootschap of een besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid.

Het financieel bijdragen in het kapitaal van een privaatrechtelijke rechtspersoon via publiekrechtelijke weg, dus via het verstrekken van een subsidie, valt niet onder de voorhangprocedure. Het verstrekken van een subsidie is een publiekrechtelijke rechtshandeling die wordt bepaald door de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht.

Bij leningen met wezenlijke kenmerken van eigen vermogen kan gedacht worden aan converteerbare leningen, dat wil zeggen leningen met de optie om die op een later moment in aandelenkapitaal om te zetten.

Niet alle mogelijke constructies van het verschaffen van eigen vermogen zijn thans te voorzien. Daarom is gekozen voor de algemenere formulering van *wezenlijke kenmerken van eigen vermogen*. Met *wezenlijke kenmerken van eigen vermogen* wordt onder meer gedoeld op een bepaalde mate van zeggenschap, winstafhankelijkheid, looptijd en achterstelling ingeval van insolventie. Door deze formulering geldt de voorhangprocedure bijvoorbeeld ook voor eeuwigdurende leningen waarvan de rente afhankelijk is van dividenduitkering. Het betreft dan bijvoorbeeld de zogenaamde core tier-1 securities die ten tijde van de kredietcrisis door AEGON, SNS REAAL en ING aan de Staat zijn verkocht.

Wanneer de staat bij converteerbare leningen gebruik maakt van het recht op conversie is er geen sprake van een nieuwe verstrekking van vermogen; alleen het label «verstrekte converteerbare lening» wordt vervangen door het label «verstrekt eigen vermogen». Het gebruikmaken van het recht om conversie door de staat wordt daarom niet aangemerkt als het verrichten van een nieuwe privaatrechtelijke rechtshandeling. Om die reden is het volgen van de voorhangprocedure hierop niet van toepassing. De voorhangprocedure is immers al toegepast bij het verstrekken van de converteerbare lening en daarmee zijn de Staten-Generaal op het moment van het verstrekken van de lening betrokken geweest bij het converteerbare karakter ervan.
Ook indien de rechtspersoon, als aantrekker van de converteerbare lening, het recht heeft de lening te converteren en van dit recht gebruik maakt, valt deze handeling niet onder de voorhangprocedure, omdat het dan niet de Staat is die de (privaatrechtelijke rechts)handeling verricht

[20] Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 25 268, nr. 42.

Bij dividendtoekenning kunnen zich twee situaties voordoen. De Staat kan als aandeelhouder besluiten af te zien van dividend of van winstafdrachten. Een dergelijke beslissing valt niet onder onderdeel b, omdat de staat geen nieuw vermogen verstrekt, maar afziet van een winstuitkering; de voorhangprocedure is daarom niet van toepassing. De Staat kan ook aandelen verkrijgen doordat hij, bij een keuzedividend, besluit akkoord te gaan met een uitkering van dividend in de vorm van aandelen (het zogeheten stockdividend). Een dergelijk besluit valt evenmin onder de voorhangprocedure, omdat met de keuze voor stockdividend ten minste wordt bereikt dat de zeggenschap van de Staat gelijk blijft. Als het relatieve belang desalniettemin toeneemt, is dat een gevolg van het keuzegedrag van eventuele andere aandeelhouders.

Onderdeel b ziet ook op het geven van garanties ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen van privaatrechtelijke rechtspersonen. Deze zinsnede regelt de situatie dat de Staat aan een privaatrechtelijke rechtspersoon de garantie geeft dat het eigen vermogen van deze rechtspersoon niet onder een bepaalde omvang zal komen. Mocht het eigen vermogen wel onder deze omvang komen, dan verplicht de Staat zich om eigen vermogen te verstrekken aan de privaatrechtelijke rechtspersoon waaraan de garantie is afgegeven. Hoewel het verstrekken van eigen vermogen ook al onder de voorhangprocedure valt op grond van dit onderdeel b, is er voor gekozen ook garanties op het eigen vermogen op te nemen in dit artikel. Als de Staat eigen vermogen moet verstrekken op grond van een eerder afgegeven garantie, is het verstrekken van dit vermogen immers geen keuzemogelijkheid meer. Onder een garantie wordt in dit geval verstaan een overeenkomst waarmee een onvoorwaardelijke zekerheidstelling wordt afgegeven aan een rechtspersoon voor de situatie dat het eigen vermogen onder een afgesproken omvang zakt. Garanties op basis van een wettelijk kader, bijvoorbeeld een algemeen geldende garantieregeling, vallen op grond van de uitzonderingsbepaling in het tweede lid, aanhef en onderdeel a, niet onder de voorhangprocedure.

Aangezien de voorhangprocedure betrekking heeft op *privaatrechtelijke* rechtshandelingen vallen bepaalde rechtshandelingen op basis van de *Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen* niet onder die procedure; het gaat dan om publiekrechtelijke rechtshandelingen. Zo is in die wet onder andere opgenomen dat de Minister van Financiën een onmiddellijke voorziening kan treffen bij een financiële onderneming of tot onteigening van een financiële onderneming kan overgaan.

Onderdeel c

Dit onderdeel ziet op de situatie dat er aandelen of leningen worden overgenomen van een derde, als gevolg waarvan de Staat een nieuw belang of een groter belang neemt in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de overname van de aandelen Fortis Bank Nederland N.V. tijdens de kredietcrisis. De explicitering van deze categorie privaatrechtelijke rechtshandelingen is thans nodig, omdat in onderdeel b niet meer, zoals in artikel 34 van de Comptabiliteitwet 2001, wordt gesproken over *deelneming in het aandelenkapitaal* van een vennootschap.

Onderdeel d

Dit onderdeel ziet op de situatie dat de Staat een transactie met een privaatrechtelijke rechtspersoon aangaat waarbij de Staat het risico van financiële activa van die rechtspersoon overneemt. De Illiquid Assets Back up Facility op de gesecuritiseerde Alt A hypotheekportefeuille van ING is

hier een voorbeeld van. Ook andere toekomstige constructies waarbij sprake is van het overnemen van risico's van financiële activa, indien daarmee beoogd wordt de solvabiliteit van de betrokken rechtspersoon te versterken, vallen onder deze formulering.

Tweede lid

Dit lid bepaalt dat het verrichten van de privaatrechtelijke rechtshandeling wordt opgeschort, indien een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van de Tweede Kamer of de Eerste Kamer om nader inlichtingen over de rechtshandeling vraagt. Een Minister verricht de privaatrechtelijke rechtshandeling pas nadat 14 dagen – na het verstrekken van de nadere inlichtingen – zijn verstreken.
Voor het bepalen van de termijnen van 14 dagen van de voorhangprocedure worden de recesdagen in beginsel niet meegeteld.

Derde lid

Het onderhavige lid onderscheidt vijf situaties waarin de voorhangprocedure niet hoeft te worden gevolgd bij de rechtshandelingen als bedoeld onder het eerste lid, onder a tot en met d.

Onderdeel a

Wanneer maatregelen worden genomen binnen een specifieke wettelijke regeling, is de extra waarborg van het volgen van een voorhangprocedure niet nodig. De waarborg is dan gelegen in de getroffen wettelijke regeling. De voorwaarde in dit onderdeel heeft betrekking op deze situatie.
Een voorbeeld van een specifiek wettelijk kader biedt de *Wet ambulancezorg*. In die wet krijgt de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in artikel 5, zevende lid, de taak om een stichting voor regionale ambulancevoorziening op te richten, als dat een regio niet lukt. Het oprichten van een stichting is een privaatrechtelijke rechtshandeling. De Staten-Generaal is medewetgever en heeft dus goedgekeurd dat de Minister de bevoegdheid tot het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling krijgt. Het is dan niet nodig dat de Staten-Generaal ook steeds vooraf over een individuele oprichting van een regionale stichting voor ambulancezorg wordt geïnformeerd.

Onderdeel b

Als de Kamers der Staten-Generaal door het volgen van de voorhangprocedure al hebben ingestemd met een garantie ten aanzien van de omvang van het eigen vermogen, dan is de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de verstrekking van het eigen vermogen op basis van de afgegeven garantie al gewaarborgd op het moment van het verstrekken van die garantie. Het daadwerkelijk verstrekken van het eigen vermogen hoeft dan niet wederom te worden voorgelegd aan de Staten-Generaal.

Onderdeel c

Wanneer een vennootschap besluit tot een nieuwe aandelenemissie zal de Staat in bepaalde gevallen zijn relatieve belang op hetzelfde niveau willen handhaven. De Staat zal dan nieuwe aandelen kopen en daarmee eigen vermogen aan de vennootschap verschaffen. Aangezien niet wordt beoogd om het belang van de Staat te verhogen, is in een dergelijke situatie de voorhangprocedure niet van toepassing. De Staten-Generaal zijn vanzelfsprekend wel als medebegrotingswetgever betrokken bij de autorisatie van het benodigd budget.

De situatie dat een medeaandeelhouder van de Staat in een privaatrechtelijke rechtspersoon zijn belang aanbiedt en de Staat dit belang aankoopt waardoor het belang van de Staat wordt uitgebreid, valt niet onder deze uitzondering. In die situatie geldt wel het volgen van de voorhangprocedure, tenzij een andere uitzonderingsgrond van toepassing is.

Onderdeel d

De onderhavige bepaling moet als een bepaling van algemeen karakter (lex generalis) worden beschouwd. Dat houdt in dat specifieke bepalingen in andere wetten (lex specialis) die hiermee strijdig kunnen zijn, voorgaan. Een voorbeeld van dergelijke specifieke bepalingen die strijdigheid met de voorhangprocedure kunnen opleveren, is te vinden in de *Wet op het financieel toezicht*. Daarin zijn bepalingen opgenomen die beogen te voorkomen dat koersgevoelige informatie in bepaalde omstandigheden openbaar wordt gemaakt. In die wet wordt ook het verbod geregeld op het verstrekken van informatie die als voorkennis kan worden beschouwd. In dergelijke gevallen kan een openbare voorhangprocedure niet worden gevolgd. Alsdan zal moeten worden bezien in hoeverre het mogelijk is de Staten-Generaal vertrouwelijk een voornemen als bedoeld in het eerste lid voor te leggen.

Onderdeel e

Om het aantal voorhangprocedures hanteerbaar te houden, is het wenselijk een financiële grens te trekken, waaronder de voorhangprocedure niet wordt toegepast. Ook artikel 34b, eerste lid, onderdeel e, van de Comptabiliteitswet 2001 voorziet in zo'n financiële grens. De Minister van Financiën kan voor de diverse privaatrechtelijke rechtshandelingen die in het eerste lid, onder a tot en met d, van dit artikel zijn genoemd verschillende financiële grenzen bepalen. Het bepalen van deze financiële grenzen doet hij door verschillende grensbedragen vast te stellen. Dit betekent dat de Minister van Financiën bijvoorbeeld een ander grensbedrag kan bepalen voor het verrichten van een rechtshandeling als bedoeld in het eerste lid, onder a, dan voor het verrichten van een rechtshandeling als bedoeld in het eerste lid, onder d. Deze financiële grensbedragen worden geregeld in regelgeving.
Er wordt opgemerkt dat voor rechtshandelingen met een budgettaire impact onder een van die financiële grenzen in elk geval altijd gezorgd zal moeten worden voor een parlementaire budgettaire autorisatie door middel van een (suppletoire) begrotingswet.

Vierde lid

Een Minister legt het voornemen tot het oprichten, mede-oprichten of doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon pas aan de Staten-Generaal voor nadat hij achtereenvolgens a) overleg met de Algemene Rekenkamer heeft gevoerd en b) het oordeel van de ministerraad heeft gevraagd over dat voornemen.

Een voorwaarde voor het volgen van de voorhangprocedure is dat de ministerraad positief oordeelt over het voornemen. Ook in artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 is bepaald dat de Minister eerst overleg moet voeren met de Algemene Rekenkamer, daarna met de ministerraad, waarbij de ministerraad positief moet oordelen over het voornemen. Het is van belang dat de Algemene Rekenkamer vooraf de mogelijkheid wordt geboden te beoordelen of de controlestructuur met betrekking tot de rechtspersoon geen lacunes zal bevatten. Ook wordt de Algemene Rekenkamer hierdoor de mogelijkheid geboden te beoordelen of de rechtspersoon aan een van de criteria in artikel 7.24 voldoet en daarmee

onder haar controlebevoegdheid komt te vallen. Het ligt in de rede dat de betrokken Minister de ministerraad en vervolgens de Staten-Generaal informeert over het advies van de Algemene Rekenkamer.

Artikel 4.8 Informatieverstrekking over belangen in privaatrechtelijke rechtspersonen

Eerste lid

In dit artikel wordt de informatieverstrekking aan de Staten-Generaal geregeld over het beleid dat wordt gevoerd (prospectief) en is gevoerd (retrospectief) met betrekking tot het vermogen van de staat in privaatrechtelijke rechtspersonen. Het moet gaan om vermogen waaraan wezenlijke kenmerken van eigen vermogen zijn verbonden. Voor een toelichting bij de kenmerken die als zodanig worden aangemerkt, wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 4.7, eerste lid, onderdeel b.

De verplichting tot het jaarlijks informeren van de Staten-Generaal zal ertoe leiden, dat in het algemeen een jaar terug en een jaar vooruit zal worden gekeken. In de afgelopen jaren heeft de Minister van Financiën, los van de begroting of het jaarverslag van zijn ministerie, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal het *Jaarverslag beheer staatsdeelnemingen* uitgebracht. Daarin wordt aandacht geschonken aan het aandelenbelang van de Staat in privaatrechtelijke rechtspersonen en de belangen van de Staat waaruit rechten en plichten volgen die vergelijkbaar zijn met aandeelhoudersrechten in kapitaalvennootschappen, zoals bij kapitaalbelangen in stichtingen. Als er op basis van de bestaande uitgangspunten voor het afstoten van staatsdeelnemingen reden is geweest voor het afstoten van een specifieke staatsdeelneming, dan wordt dit ook vermeld in het verslag.
Een aparte nota over het deelnemingenbeleid wordt uitgebracht als de uitgangspunten van het beleid, waaronder de uitgangspunten van het afstotingsbeleid, aanpassing behoeven.
Het *Jaarverslag beheer staatsdeelnemingen* en de hierboven bedoelde nota over het deelnemingenbeleid bevatten ook uitgangspunten voor het afstoten van staatsdeelnemingen. Om die reden, zal het verslag en de nota aan zowel de Eerste als de Tweede Kamer worden verzonden. De Eerste Kamer wordt op deze wijze ook in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van de uitgangspunten die het kabinet hanteert bij het afstoten van staatsdeelnemingen.

Voor voorbeelden van de in onderdeel b bedoelde risico's van financiële activa wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 4.7, eerste lid, onderdeel d.

Tweede lid

Dit lid bepaalt dat in ieder geval informatie aan de Staten-Generaal wordt verstrekt over de uitgangspunten van het beleid ten aanzien van het afstoten van de belangen in privaatrechtelijke rechtspersonen. Deze informatie kan al worden verstrekt voordat dergelijke belangen worden afgestoten. Het gaat om de algemene beleidsbeginselen die van toepassing zijn op het vervreemden van vermogen en het afstoten van risico's in financiële activa. Deze beginselen kunnen voortkomen uit gewijzigde marktomstandigheden, zodat geen sprake meer is van een monopoliepositie of kabinetsbeleid om te privatiseren.

Meer concrete en specifieke informatie kan in het algemeen niet vooraf worden verstrekt zonder de belangen van de Staat als verkopende partij te schaden als dergelijke informatie voortijdig bekend wordt. Bij het afstoten

van belangen in privaatrechtelijke rechtspersonen komt namelijk een complex proces van onderzoek en onderhandelingen kijken. Daarbij kunnen verschillende private partijen betrokken zijn, die bij dit proces ieder een eigen belang hebben dat af kan wijken van dat van de staat.

Om de onderhandelingspositie van de staat in een dergelijk proces niet te verslechteren, kan in het afstotingsplan geen informatie opgenomen worden die afbreuk kan doen aan de financiële positie van de Staat. Het betreft dan bijvoorbeeld informatie over het tijdstip waarop en de voorwaarden waaronder het afstoten plaatsvindt. Bij de voorwaarden voor het afstoten kan gedacht worden aan het als Staat afgeven van garanties en vrijwaringen aan de koper van een belang in een privaatrechtelijke rechtspersoon. Daarnaast is het soms niet mogelijk het tijdstip waarop een deelneming beëindigd wordt, vooraf te melden aan de Staten-Generaal omdat dit op grond van de *Wet op het financieel toezicht* verboden is. De Staten-Generaal wordt doorgaans geïnformeerd over een voorgenomen beursgang. Daarbij wordt ongeveer 20 tot 30% van de aandelen herplaatst. De overige 70 tot 80% vindt zijn weg via vervolgplaatsingen op de kapitaalmarkt. Bekendmaking daarvan kan de koers beïnvloeden en zo de positie van de andere aandeelhouders schaden.

Bij de jaarlijkse informatieverstrekking aan de Staten-Generaal wordt – indien mogelijk – na het verrichten van de rechtshandeling een toelichting gegeven over de hiervoor genoemde informatie die niet vooraf kan worden gedeeld met het oog op de onderhandelingspositie van de Staat. Dergelijke informatie wordt echter niet publiekelijk verstrekt indien die informatie ook na het verrichten van de rechtshandeling de onderhandelingspositie van de Staat kan schaden.

Derde lid

Dit lid regelt dat de Minister van Financiën in het jaarverslag van het Ministerie van Financiën bekend maakt welke belangen in privaatrechtelijke rechtspersonen afgestoten zijn en wat de opbrengst daarvan was.

Artikel 4.9 Geldigheid van een privaatrechtelijke rechtshandeling

De regels die bij of krachtens het wetsvoorstel worden gesteld, bevatten waarborgen voor een verantwoord functioneren van de rijksoverheid. Een privaatrechtelijke rechtshandeling die in strijd met deze regels wordt verricht, is echter niet per definitie ongeldig. Alleen wanneer de privaatrechtelijke rechtshandeling is verricht door een persoon die daartoe niet bevoegd is, bijvoorbeeld omdat daarvoor geen volmacht is verleend, is de privaatrechtelijke rechtshandeling ongeldig. Dit artikel is in de Comptabiliteitswet 2001 geregeld in artikel 36. De strekking van dit artikel is gebaseerd op het arrest van de Hoge Raad der Nederlanden inzake De Bourbon Naundorff.[21]

§ 4. Publiekrechtelijke rechtshandelingen

Artikel 4.10 Horizonbepaling bij subsidieregelingen

Dit artikel is in de Comptabiliteitswet 2001 opgenomen in artikel 24a. Een horizonbepaling is een bepaling die de werkingsduur van een wettelijke regeling vooraf vastlegt. De onderhavige horizonbepaling heeft betrekking

[21] HR 5 oktober 1849. In dit arrest oordeelde de Hoge Raad der Nederlanden dat het een derde niet is te verwijten dat er geen begrotingsgeld beschikbaar is om in casu een overeenkomst na te komen. Op grond van de overeekomst mocht de derde erop vertrouwen dat de overheid afspraken nakomt, ook al is hiervoor geen budget in de begroting beschikbaar.

op de werkingsduur van wettelijke regelingen op basis waarvan een subsidie wordt verstrekt. Wettelijke regelingen betreffen wetten, algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen op basis waarvan een subsidie wordt of kan worden verstrekt.

Eerste lid

Dit artikel definieert een subsidieregeling. Het gaat om een wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling op grond waarvan een subsidie wordt verstrekt of kan worden verstrekt.

Voor het begrip subsidie wordt in dit artikel aangesloten bij titel 4.2. van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In artikel 4:21 van de Awb wordt een subsidie als volgt gedefinieerd: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Dit houdt in dat financiële aanspraken met het oog op inkomensondersteuning of vermogensversterking niet als subsidie worden beschouwd.

Garanties en leningen die door een Minister worden verstrekt, kunnen in concrete situaties wel een aanspraak inhouden op financiële middelen met het oog op een bepaalde activiteit. Dergelijke regelingen vallen in dat geval onder deze horizonbepaling.

Verder houdt de aansluiting bij de Awb in dat onder andere regelingen over het bekostigen van onderwijs en onderzoek, het bekostigen van rechtspersonen die naar publiekrecht zijn ingesteld, toeslagen en belastinguitgaven niet onder de horizonbepaling vallen.

Verder vallen algemene regelingen, kaderwetten en andere regelingen met uitsluitend voorschriften van procedurele aard, er niet onder. Hetzelfde geldt voor subsidies die niet op een regeling (wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling) zijn gebaseerd, maar bijvoorbeeld op een afzonderlijke beschikking, hetgeen bij een incidentele subsidie het geval kan zijn.

Tweede lid

Dit lid bevat de hoofdregel die geldt voor een subsidieregeling. Een subsidieregeling moet zijn voorzien van een datum waarop de regeling eindigt en deze datum moet liggen vóór het tijdstip waarop na inwerkingtreding van de regeling vijf jaren zijn verlopen. Het derde lid bevat een uitzondering hierop en maakt het mogelijk dat de subsidiehorizon onder bepaalde voorwaarden langer dan vijf jaar kan zijn.

Derde lid

Het onderhavige lid regelt dat als er aan twee voorwaarden wordt voldaan dat een horizonbepaling in een regeling op uiterlijk tien jaar na de inwerkingtreding van de regeling kan worden gesteld.

De twee voorwaarden zijn onder a en b van het onderhavige lid opgenomen. De voorwaarde onder a houdt in dat een inhoudelijke motivering in de toelichting van de regeling moet worden opgenomen, waaruit blijkt dat het vasthouden aan een termijn van uiterlijk vijf jaar gelet op de aard van de te subsidiëren activiteit en de daarmee gemoeide belangen aantoonbaar een onevenredige afbreuk doet aan de effectiviteit van de gesubsidieerde activiteit en derhalve van de effectiviteit van de subsidie als geheel. Hiervan is bijvoorbeeld sprake ingeval van subsidiere-

gelingen waarvoor substantiële aanloop- of investeringskosten moeten worden gemaakt voordat de subsidie kan worden aangevraagd. Daarbij valt te denken aan de kosten die gepaard gaan met het verkrijgen van een vergunning die als voorwaarde geldt voor het aanvragen van de subsidie. Dit betekent dat de aanvragers van de subsidie of marktpartijen met het oog op het verkrijgen van een bepaalde subsidie soms al vóór de formele verlening van de subsidie (investerings)beslissingen moeten nemen waar aanzienlijke kosten mee gemoeid kunnen zijn. De effectiviteit van de subsidie wordt dan door de korte looptijd geschaad. Om een dergelijke reden kan een uitzondering worden gemaakt op de hoofdregel dat het tijdstip waarop de regeling vervalt niet later valt dan vijf jaren na de inwerkingtreding van de regeling. De uitzondering wordt in dat geval uitgebreid gemotiveerd in de toelichting bij de subsidieregeling.

De voorwaarde onder b houdt een toekomstige verplichting in voor de beleidsverantwoordelijke Minister. De Minister die het aangaat is dan gehouden gedurende de looptijd van de regeling een evaluatie van de subsidieregeling aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te overleggen. De evaluatie gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie.

Vierde lid

Als een subsidieregeling op grond van het derde lid een vervaldatum bevat dat later is gelegen dan vijf jaren, doch niet later dan tien jaren, na de inwerkingtreding van die subsidieregeling dan moet in sommige gevallen de voorhangprocedure ten behoeve van de Tweede Kamer worden gevolgd. De voorhangprocedure wordt gevolgd indien de subsidieregeling in de vorm van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling is opgesteld. Ingeval de subsidieregeling de vorm van een wet heeft, is de voorhangprocedure niet voorgeschreven, omdat daarbij de Staten-Generaal al als mede-wetgever is betrokken.

Voor het bepalen van de termijnen van 30 dagen van de voorhangprocedure worden de recesdagen in beginsel niet meegeteld. In bepaalde omstandigheden kan een Minister de Tweede Kamer der Staten-Generaal laten weten dat uitstel van het vaststellen van de regeling niet in het belang van de Staat is en de Tweede Kamer verzoeken binnen 30, inclusief recesdagen, uitsluitsel te geven over haar standpunten.

Indien de Tweede Kamer niet binnen 30 dagen reageert op de ontwerp regeling, kan de betrokken Minister overgaan tot het vaststellen van de regeling. Indien vanuit de Tweede Kamer behoefte bestaat aan overleg over de ontwerp regeling, zal de Minister niet overgaan tot het vaststellen van de regeling. In dat geval vindt eerst nader overleg plaats.

Vijfde lid

Dit artikellid geeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal de ruimte om nadere inlichtingen over de ontwerp subsidieregeling te vragen. Indien een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van de Tweede Kamer nadere inlichtingen wenst en hierom vraagt, wordt het vaststellen van de regeling 14 dagen opgeschort.

Voor het bepalen van de termijnen van 14 dagen van de voorhangprocedure worden de recesdagen in beginsel niet meegeteld.

Zesde lid

Het onderhavige artikellid betreft de situatie waarin de inhoud van een nieuwe subsidieregeling in belangrijke mate overeenkomt met de inhoud van een vervallen subsidieregeling en er in feite een voortzetting van de vervallen regeling plaatsvindt. Ook in dat geval moet een dergelijk regeling voor zover het een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling betreft bij de Tweede Kamer worden voorgehangen.

Zevende lid

Het onderhavige lid bepaalt dat de voorhangprocedure ten behoeve van de Tweede Kamer – ook van toepassing is op subsidieregelingen die de vorm van een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling hebben en die strekken tot wijziging van het tijdstip waarop die regelingen vervallen. De wijziging van het tijdstip kan bijvoorbeeld een verlenging van een aflopende horizonbepaling inhouden. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen een aflopende horizonbepaling die vóór of later dan vijf jaar na de inwerkingtreding van de regeling valt. In beide gevallen leidt een wijziging van het tijdstip waarop de regeling vervalt tot het toepassen van de voorhangprocedure.

§ 5. Coördinatie van het begrotingsbeheer en financieel beheer

Algemeen

De Minister van Financiën is de penningmeester van het kabinet. Hij voert de regie over het begrotingsproces en coördineert het financieel beheer van het Rijk. Voor de Ministers en de colleges geldt het uitgangspunt van integraal beheer: zij zijn verantwoordelijk voor zowel het beleid als de bedrijfsvoering dat samenhangt met de aangelegenheden waarmee zij belast zijn. Dat volgt voor de Ministers uit artikel 4.1 (Begrotingsbeheer en bedrijfsvoering: algemeen) en voor de colleges uit artikel 4.4 (Beheer begrotingen colleges). De regievoering door de Minister van Financiën vindt plaats door kaderstelling, coördinatie en toezicht. Deze elementen komen in deze paragraaf als taken en bevoegdheden van de Minister van Financiën aan de orde.

Artikel 4.11 Begroting, financieel beheer en verantwoording

Eerste lid

De coördinatie van het begrotings- en het verantwoordingsproces in onderdeel a ziet primair op de logistieke kanten van het proces. Deze coördinatietaak hangt samen met de taken die aan de Minister van Financiën zijn toebedeeld in hoofdstuk 2 (De begroting en verantwoording van het Rijk), waaronder het indienen van de begrotingen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De coördinatie van het begrotingsbeheer in onderdeel b ziet vooral op de macro-budgettaire aspecten.

Tweede lid

De bijzondere verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën voor het financieel beheer wordt in dit lid tot uitdrukking gebracht met de taak om de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk te bevorderen. De verantwoordelijkheid voor de bevordering van de doelmatigheid van het financieel beheer betreft een zogenaamde systeemverantwoordelijkheid. Dit betekent dat de Minister van Financiën in algemene zin de voorwaarden schept voor het rijksbreed optimaal functioneren van het financieel beheer. Daartoe kan hij zijn regelgevende bevoegdheden op

grond van artikel 4.20 (Regelgeving) inzetten. Gegeven de integrale verantwoordelijkheid van de vakministers en de colleges voor hun eigen beleid en bedrijfsvoering, zijn zij zelf echter verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun financieel beheer.

Andere middelen die de Minister van Financiën gebruikt om de doelmatigheid van het financieel beheer van het Rijk te bevorderen, zijn onderlinge informatie-uitwisseling en kennisoverdracht. Het interdepartementale overleg van de directeuren Financieel-economische zaken is daarvoor een platform. Daarnaast worden ten behoeve van kennisoverdracht workshops, opleidingen, traineeprogramma's en conferenties georganiseerd en best practices uitgewisseld.
Verder vindt monitoring plaats. Hierbij valt te denken aan het monitoren van de (inter)departementale auditplanningen en auditrapporten, het nagaan of de adviezen van de Audit Commissies worden opgevolgd en het beoordelen van de uitkomsten van de departementale risico-analyses. Deze monitoring is bedoeld om een rijksbreed beeld van het financieel beheer te verkrijgen. Dit beeld is nodig om de Minister van Financiën verantwoording te kunnen laten afleggen in het Financieel jaarverslag van het Rijk. Verder is dit beeld nodig om rijksbrede ontwikkelingen te signaleren.

Ook organisatorische maatregelen kunnen de doelmatigheid van de financiële bedrijfsvoering bevorderen. De Minister van Financiën kan, na overleg met de betrokken Ministers, in de ministerraad voorstellen doen om op onderdelen van het financieel beheer samen te werken. Hierbij kan gedacht worden aan het ontwikkelen van gezamenlijke systemen voor de financiële administratie.

Naast de systeemverantwoordelijkheid die de Minister van Financiën op basis van dit lid heeft voor het financieel beheer in algemene zin, is de Minister die voor de rijksdienst verantwoordelijk is op basis van kabinetsafspraken systeemverantwoordelijk voor de niet-financiële bedrijfsvoering bij het Rijk. Dat betreft onder andere het personeelsbeheer en het beheer van materiële zaken, zoals ict, huisvesting, beveiliging, facilitaire zaken e.d. In dit kader zijn onder andere afspraken gemaakt over de beheersing van de apparaatsuitgaven van het Rijk. Deze Minister heeft daartoe ook een rol gekregen bij de toetsing van de voorgenomen intensivering van de apparaatsuitgaven.

Artikel 4.12 Budgettair toezicht

Eerste lid

De Minister van Financiën heeft bijzondere verantwoordelijkheden voor het begrotingsbeheer van het Rijk. Een belangrijk instrument dat de Minister van Financiën in dit verband ter beschikking heeft, is het budgettair toezicht dat de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) tijdens het begrotings- en verantwoordingsproces uitvoert. Dit betekent dat de inspectie toezicht houdt op het begrotingsbeheer van alle departementen en de colleges.

Belangrijke normen die de IRF gebruikt zijn budgettaire inpasbaarheid en doelmatigheid. Ook kan de IRF toetsen of de bedragen die in de begroting zijn opgenomen, voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel. Op basis van dit beginsel bekijkt de IRF of de geraamde bedragen die in de begroting zijn opgenomen in evenredige verhouding staan tot de gewenste beleidsdoelen.

Tweede lid

Dit lid geeft de Minister van Financiën de bevoegdheid voorafgaand toezicht in te stellen. Dit voorafgaand toezicht betreft het aanwijzen van begrotingsartikelen ten laste waarvan geen verplichtingen mogen worden aangegaan zonder dat de Minister van Financiën daar vooraf mee ingestemd heeft. Een voorbeeld hiervan is dat de Minister van Financiën vooraf instemt met een garantieregeling.

Derde lid

Dit lid geeft de Minister van Financiën de bevoegdheid voor te schrijven welke informatie de ministeries en de colleges hem moeten verstrekken voor het uitoefenen van het budgettair toezicht.

Vierde lid

Het onderhavige lid bepaalt dat de Minister van Financiën bezwaar kan maken tegen de ontwerpbegrotingen of ontwerpbegrotingswijzigingen van andere Ministers. Indien de Minister van Financiën bedenkingen heeft die niet in ambtelijk overleg of bilateraal overleg tussen Ministers worden weggenomen, dan biedt hij de betrokken ontwerpbegroting of ontwerpbegrotingswijziging zo nodig voorzien van zijn bedenkingen ter bespreking in de ministerraad aan.

Artikel 4.13 Voorstellen met financiële gevolgen

Eerste lid

Het eerste lid vormt een waarborg voor een efficiënt toezicht van de Minister van Financiën. Een vergelijkbare bepaling is in artikel 16 van de Comptabiliteitswet 2001.

Het gaat om voorstellen met financiële gevolgen die niet in begrotingswetten zijn opgenomen. Voor begrotingswetsvoorstellen is in artikel 4.12, vierde lid, bepaald dat deze getoetst worden door de Minister van Financiën; daarom zijn ze hier uitgezonderd.

Over alle overige (wets)voorstellen met financiële gevolgen voor het Rijk moet op grond van deze bepaling eerst het oordeel van de Minister van Financiën gevraagd worden. Deze bepaling dwingt tot overleg en geeft de Minister van Financiën de gelegenheid eventuele bezwaren in de ministerraad aan de orde te stellen.

Tweede lid

Artikel 4.12, vierde lid, verwijst naar de toetsingscriteria op basis waarvan de Minister van Financiën bezwaar kan maken tegen een voorstel, voornemen of toezegging. Deze procedure is ook van toepassing op alle voorstellen met financiële gevolgen.

Artikel 4.14 Informeren over wijzigingen

Eerste lid

Op basis van dit artikel hebben de Ministers en de colleges de plicht om de Minister van Financiën te informeren over de wijzigingen in de onderdelen genoemd in het eerste lid, onder a tot en met c, die van invloed kunnen zijn op de coördinerende taken en bevoegdheden van de

Minister van Financiën. Daarbij maakt het niet uit of de wijzigingen tijdelijk of structureel van aard zijn.

Verder hoeft de Minister van Financiën in beginsel alleen op hoofdlijnen over de wijzigingen te worden geïnformeerd. Daarnaast wordt alleen informatie verstrekt over zaken en omstandigheden die van invloed kan zijn op de systeemverantwoordelijkheid van de Minister van Financiën voor de kwaliteit van het rijksbrede financieel beheer.
Bijvoorbeeld wordt informatie verstrekt over een aanpassing in de presentatie van de begrotingsinformatie of bij de invoering van een nieuw financieel administratiesysteem. Er hoeft daarentegen geen informatie te worden verstrekt over een reguliere systeemrelease van de bestaande begrotingsadministratie of ingeval een enkele afdeling binnen een directie FEZ wordt gereorganiseerd.

Ook zijn de ministeries en de colleges op basis van dit lid verplicht informatie aan de Minister van Financiën te verstrekken indien er sprake is van een (voorgenomen) wijziging ten opzichte van de huidige situatie van inrichting. De verstrekking van de informatie over een voorgenomen wijziging in de inrichting gaat dan vooraf aan de overeenstemming met de Minister van Financiën over de invoering van de structurele wijziging, die in het tweede lid is voorgeschreven.

Tweede lid

Op grond van dit lid hebben de Ministers en de colleges de plicht om structurele wijzigingen in bepaalde onderdelen van de financiële functie in overeenstemming met de Minister van Financiën door te voeren. Het gaat om onderdelen waarvoor de Minister van Financiën, gelet op zijn coördinerende taken en bevoegdheden met betrekking tot het begrotingsbeheer en financieel beheer (systeem)verantwoordelijkheid draagt. De Minister van Financiën is binnen het Rijk bijvoorbeeld belast met de coördinatie van het begrotings- en verantwoordingsproces (artikel 4.11: Begroting, financieel beheer en verantwoording). Gezien deze taak is het noodzakelijk dat de inrichting van de begrotingen en de jaarverslagen van de ministeries en de colleges voldoende waarborgen biedt voor een betrouwbare en relevante informatievoorziening aan de Staten-Generaal.

Dit artikel geeft een limitatieve opsomming van de onderdelen die in overeenstemming met de Minister van Financiën moeten geschieden. Deze onderdelen betreffen structurele wijzigingen in de inrichting van de begroting en het jaarverslag (a), de inrichting van de financiële administratie (b) en de organisatorische inrichting van de taken van de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) (c). Het gaat hier om structurele wijzigingen in de inrichting die effect kunnen hebben op de eerder genoemde coördinerende taken en bevoegdheden van de Minister van Financiën.

Onder een structurele wijziging in de inrichting van de financiële administratie valt bijvoorbeeld de invoering van een nieuwe begrotings- en boekhoudingssysteem.

Bij wijzigingen in de organisatorische inrichting van de taken van de directie FEZ moet worden gedacht aan structurele verschuivingen binnen de financiële functie van een ministerie of college. Dit is bijvoorbeeld het geval als de taken van FEZ binnen een ministerie of college worden verschoven. In dat geval dient deze taakverschuiving in overeenstemming met de Minister van Financiën te geschieden. Het is namelijk van belang om te verzekeren dat een directeur FEZ de verantwoordelijkheid kan blijven dragen voor alle taken die tot de financiële functie behoren.

Artikel 4.15 Informeren en toegang Onze Minister van Financiën

Eerste en tweede lid

De Ministers hebben de plicht om de Minister van Financiën de informatie te verstrekken die hij vraagt voor zijn verantwoordelijkheden en coördinerende taken. Het is aan de Minister van Financiën om te bepalen welke nadere informatie hij daarvoor nodig heeft.

Het tweede lid geeft de Minister van Financiën de gelegenheid om actief op zoek te gaan naar informatie. De andere Ministers moeten de Minister van Financiën toegang verlenen tot alle goederen, administraties en overige informatiedragers. Een dergelijke bepaling is gebaseerd op artikel 42 van de Comptabiliteitswet 2001. Overigens heeft de Minister van Financiën geen toegang tot informatie die op grond van bijzondere regelgeving ook niet toegankelijk is voor de betrokken Minister, bijvoorbeeld in diens hoedanigheid van werkgever. Privacywetgeving bijvoorbeeld beschermt medewerkers tegen toegang van de werkgever tot bepaalde informatie en informatiedragers in de werkomgeving als dat een aantasting betekent van de persoonlijke levenssfeer.

Artikel 4.16 Bedenkingen en bezwaren

Wanneer informatie die op grond van de artikelen 4.14 en 4.15 wordt verstrekt, aanleiding geeft tot bedenkingen of bezwaren worden deze aan de betrokken Minister meegedeeld. In eerste instantie worden de bedenkingen en bezwaren ambtelijk uitgewisseld. Vervolgens kan een bilateraal overleg tussen de betrokken Minister en de Minister van Financiën plaatsvinden. Ingeval van een blijvend verschil van inzicht heeft de Minister van Financiën de mogelijkheid om de bedenkingen en bezwaren aan de ministerraad voor te leggen.

Daarbij geldt dat de Minister van Financiën zijn bedenkingen en bezwaren aan de betreffende colleges in beginsel kenbaar maakt door tussenkomst van de betrokken Minister.

§ 6. Balansbeheer en overige taken Onze Minister van Financiën

Artikel 4.17 Centraal beheer van de schatkist van het Rijk

Eerste lid

Alle centrale en departementale kassen van de ministeries en de colleges tezamen vormen de de schatkist van het Rijk. De schatkist vormt een administratieve eenheid. Zij omvat alle bancaire en contante tegoeden van het Rijk. Die tegoeden kunnen op verschillende bankrekeningen staan en op verschillende plaatsen bewaard worden (de contanten). Ze kunnen eigendom zijn van de staat (de toebehorende tegoeden) of van derden (de toevertrouwde tegoeden).

Dit lid schrijft het principe van de eenheid van kas voor. De feitelijke eenheid van kas wordt bereikt doordat alle bankrekeningen die het Rijk bij de verschillende financiële instellingen aanhoudt, in een zogenaamd concernverband gekoppeld zijn aan de centrale rekening van de schatkist bij. De Nederlandsche Bank N.V. De tegoeden op die bankrekeningen worden dagelijkse ten gunste of ten laste van die centrale rekening afgeroomd of aangevuld (zero balancing). Alleen een beperkt aantal bankrekeningen bij buitenlandse financiële instellingen zijn om doelmatigheidsreden niet in dit systeem opgenomen.

Tweede lid

Het centraal beheer van de schatkist van het Rijk, alle centrale kassen van het Rijk en de departementale kassen van de ministeries en de colleges tezamen, wordt in dit lid opgedragen aan de Minister van Financiën. Hij is verantwoordelijk voor het beheer van de *centrale* kassen. Een centrale kas is een door het Agentschap van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën beheerd tegoed van het Rijk op een rekening bij een bank als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht.
Het beheer van de *departementale* kassen is de verantwoordelijkheid van de overige Ministers en de colleges, die belast zijn met het financieel beheer van hun begrotingen. Een departementale kas is een tegoed van een ministerie of een college op een rekening bij een bank als bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht, op een rekening-courant bij de centrale administratie van de schatkist van het Rijk of een hoeveelheid geld aangehouden in vorm van contant geld.

Namens de Minister van Financiën is het Agentschap van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën (de Agent) belast met de coördinatie van het beheer van de departementale kassen (het liquidemiddelenbeheer).
De Agent oefent deze coördinerende taak als centrale kasbeheerder ten aanzien van de decentrale kasbeheerders onder andere uit door:
- het verlenen van toestemming om een rekening bij een bank te openen;
- het verlenen van toestemming om bij een andere bankinstelling te bankieren dan de aangewezen bankinstellingen;
- het verlenen van toestemming om rekeningen in vreemde valuta aan te houden;
- erop toe te zien dat de met een bank gemaakte afspraken worden nagekomen;
- het verlenen van toestemming voor automatische incasso door derden ten laste van bankrekeningen van de ministeries en de colleges.

Derde lid

Dit lid geeft de Minister van Financiën de bevoegdheid om voor het kasbeheer in aanvulling op de regels die hij over het kasbeheer heeft vastgesteld, algemene aanwijzingen te geven. Deze aanwijzingsbevoegdheid kan bijvoorbeeld worden gebruikt om in specifieke situaties, betalingen van ministeries aan derden rechtstreeks vanuit een centrale kas te verrichten.

Vierde lid

De centrale administratie van de schatkist van het Rijk is een logisch gevolg van de centrale beheerstaak van de schatkist van het Rijk die de Minister van Financiën heeft op grond van het tweede lid. Binnen het Ministerie van Financiën is de registrerende (boekhoud)taak belegd bij de Rijkshoofdboekhouding (RHB). Deze afdeling is een onderdeel van het Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting van het Ministerie van Financiën. Hiermee is de gewenste controletechnische functiescheiding binnen het Ministerie van Financiën aangebracht tussen de Rijkshoofdboekhouding (centrale registerende taak) en de Agent van het Generale Thesaurie (centrale kasbeheerder).

Vijfde lid

In dit lid wordt de procedure van het bijwerken van het zogenaamde saldo geldelijk beheer in de centrale administratie geregeld. Het bijwerken van

het saldo geldelijk beheer vormt jaarlijks de definitieve afsluiting van de financiële boeken van het Rijk. Nadat de Tweede en de Eerste Kamer der Staten-Generaal de Ministers voor hun financieel beheer decharge hebben verleend en nadat de wet tot vaststelling van de slotverschillen (artikel 2.29: Slotverschillen) en een eventuele indemniteitswet op basis van artikel 7.22 (Bezwaarprocedure bij handhaving van het bezwaar) in het Staatsblad zijn gepubliceerd, vindt er nog een laatste consoliderende administratieve handeling plaats. Deze handeling geschiedt in de centrale administratie van de schatkist van het Rijk en in de daarmee verbonden administraties van de ministeries en de colleges en betreft het overnemen van de totalen van de begrotingsontvangsten en de begrotingsuitgaven in de centrale administratie van de schatkist van het Rijk. Het overnemen is een consoliderende handeling, waarbij de saldi van de begrotingsontvangsten en de begrotingsuitgaven in de post *Saldo geldelijk beheer* wordt opgenomen. Met deze stap wordt het betrokken begrotingsjaar boekhoudkundig op het niveau van de centrale administratie definitief afgesloten.
Het *Saldo geldelijke beheer* wordt bijgehouden op de zogenaamde sluitrekening van de Rijkshoofdboekhouding. Dit is een administratieve grootboekrekening, gekoppeld aan de saldibalans van de Rijkshoofdboekhouding. Op deze rekening worden cumulatief de saldi van de begrotingsontvangsten en de begrotingsuitgaven vermeld.

De saldi van de begrotingsfondsen (artikel 2.11), begrotingsreserves (artikel 2.21), kasreserves (artikel 2.20, achtste lid) en de uitgaven en ontvangsten op rekeningen buiten begrotingsverband (artikel 2.17), die ook op de departementale en niet-departementale saldibalansen voorkomen (te weten «boven de streep») worden niet jaarlijks in het *Saldo inzake geldelijk beheer* opgenomen. Die posten blijven per ultimo van het betrokken verslagjaar openstaan en gaan als overlopende post naar de beginsaldibalans van het nieuwe jaar. Die posten blijven deel uitmaken van het departementale financiële beheer en blijven dus onder de verantwoordelijkheid van de betrokken Ministers. De saldi van kasreserves komen alleen voor in de saldibalansen van de betrokken verplichtingen-kasagentschappen.

Artikel 4.18 Centraal beheer van de staatsschuld

De Minister van Financiën krijgt op basis van dit artikel de taak om de staatsschuld te beheren (onderdeel a). Het gaat hierbij om het beheer van leningen die in het verleden door de staat zijn aangegaan. De Minister van Financiën is verantwoordelijk voor tijdige betaling van de rente.

Om de staatsschuld te financieren wordt er geleend op de kapitaalmarkt. De bevoegdheid van de Minister van Financiën hiertoe is in onderdeel b geregeld. Ook de herfinanciering bij aflopende leenovereenkomsten, is de taak van de Minister van Financiën.

Artikel 4.19 Specifieke taken

Eerste en tweede lid

Dit artikel regelt een aantal specifieke taken van de Minister van Financiën.

Artikel 4.1, tweede, aanhef en onderdeel e, bepaalt dat elke Minister met betrekking tot zijn ministerie verantwoordelijk is voor het materieelbeheer van de roerende zaken en de daartoe gevoerde administraties. Het onderhavige artikel regelt in het eerste lid, onderdeel a, dat de Minister van Financiën belast is met het materieelbeheer van de overtollige roerende zaken van het Rijk. Dit is een afwijking van artikel 4.1, tweede lid,

aanhef en onderdeel e. Daarnaast is de Minister van Financiën verantwoordelijk voor het afstoten van overtollige roerende zaken van het Rijk.

Derde lid

Bij leningen en garanties die andere Ministers verstrekt hebben, bedoeld in het derde lid, gaat het om leningen en garanties die niet op een wettelijke regeling zijn gebaseerd. In het algemeen zullen dat incidentele leningen en garanties zijn. Het centraal beheer van dergelijke leningen is doelmatig, omdat daarmee het risico wordt verminderd dat rente en aflossingen niet of niet tijdig worden geïncasseerd.

Met de formulering dat de Minister van Financiën «mede belast» is met het beheer, wordt tot uitdrukking gebracht dat bij de Minister van Financiën vooral het administratieve beheer wordt belegd. Voor zover er bijvoorbeeld sprake is van een beleidsmatige beslissing over dergelijke leningen en garanties, blijft de beleidsverantwoordelijke Minister belast. Bijvoorbeeld ingeval van een besluit tot kwijtschelding of uitstel van rentebetaling of aflossing.

Artikel 4.20 Regelgeving

Algemeen

Dit artikel geeft de Minister van Financiën de bevoegdheid om regels te stellen. Bij regels gaat het in dit artikel om regels die gebaseerd zijn op dit wetsvoorstel en die verplichtende voorschriften bevatten die in lagere regelgeving worden vastgelegd. Aangezien dergelijke regels veelal gericht zijn op het Rijk, kan in de plaats van het stellen van wettelijke regels ook worden gekozen voor het stellen van nadere regels in de vorm van bestuurlijke regels. Bestuurlijke regels zijn regels die het bestuur, ingeval van rijksbrede regels het kabinet of ingeval van regels die gelden binnen zijn ministerie een Minister, oplegt aan de organisatie waaraan hij leiding geeft. Voorbeelden zijn de regels voor de administratieve organisatie of aanwijzingen van de Minister-President of de betreffende Minister. Bestuurlijke regels hebben geen wettelijke basis en binden derden (burgers, bedrijven, instellingen, andere overheden, e.d.) hierdoor niet.

Eerste lid

Het eerste lid geeft de Minister van Financiën de bevoegdheid om regels te stellen over de rijksbegroting en de rijksverantwoording (onderdeel a). Daarbij valt ook te denken aan regels voor de onderliggende processen (onderdeel b) en de informatie (onderdeel c) die in de rijksbegroting en de rijksverantwoording wordt opgenomen. Deze voorschriften worden in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften opgenomen.

Regels over het financieel beheer die op basis van onderdeel d kunnen worden gesteld, zijn onder andere regels over het kasbeheer, de verlening van voorschotten en kwijtschelding en buiteninvorderingstelling. Deze regels bevatten onder andere voorschriften voor informatie-uitwisseling tussen de vakministeries en het Ministerie van Financiën, administratief-organisatorische voorschriften ter bevordering van een integer beheer. Het gaat om voorschriften voor een adequate controletechnische functiescheiding («vier ogen»-principe).

Regels, bedoeld onder e, zijn thans opgenomen in de Regeling departementale begrotingsadministratie.

De regels inzake het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen worden opgenomen in de ministeriële regeling op basis van de bepaling in dit lid, onder f. Het gaat dan om regels die gelden voor alle privaatrechtelijke rechtshandelingen die namens de Staat worden verricht met uitzondering van de privaatrechtelijke rechtshandelingen die betrekking hebben op de onroerende zaken van het Rijk. De regels die hiervoor gelden, worden op basis van het vijfde lid van dit artikel door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesteld.

Artikel 35 van de Comptabiliteitswet 2001 wordt tevens in een ministeriële regeling opgenomen. Het betreft de bepaling dat privaatrechtelijke rechtshandelingen met een geldelijk belang die namens de staat worden verricht, moeten voldoen aan een aantal procedurele regels. Dit betekent bijvoorbeeld dat de plichten en rechten van de betrokken partijen voor de staat bewijsbaar en controleerbaar worden vastgelegd. De wijze waarop de privaatrechtelijke rechtshandelingen worden verricht moeten in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk zijn (voldoende mate van maatschappelijke acceptatie). Dit laatste vereiste slaat bijvoorbeeld op het sluiten van elektronische in plaats van schriftelijke overeenkomsten.

Tweede lid

Op basis van onderdeel a kan de Minister van Financiën regels stellen over het Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel-Economische Zaken (IOFEZ). Hetzelfde geldt voor de samenstelling, de taken, de informatievoorziening en de organisatie van de departementale audit commitees. Dit is geregeld in onderdeel b.

Op basis van onderdeel c kan de Minister van Financiën voor het Rijk algemene regels over het materieelbeheer van roerende zaken van het Rijk stellen. De regels hebben onder meer betrekking op het beheer, de voorraadadministratie en de overtolligheidstelling van roerende zaken die niet meer nodig zijn voor de bedrijfsvoering. Ook kan de Minister van Financiën regels stellen voor het afstoten van de overtollige roerende zaken van het Rijk. Dit is bepaald in onderdeel d. Bij roerende zaken valt te denken aan algemene zaken zoals meubelinventaris, computers en auto's. Daarnaast valt te denken aan specifieke roerende zaken zoals tanks en vliegtuigen bij het Ministerie van Defensie.

Onderdeel e betreft de regels voor het toepassen van financiële beleidsinstrumenten, zoals het verstrekken van subsidies, beschikbaar stellen van budgetten voor infrastructurele (investerings)projecten. Het rijksbreed bindend raamwerk voor uitvoering van subsidies, vastgesteld door de ministerraad op 28 september 2012, is een voorbeeld van een bestuurlijke regeling bedoeld in onderdeel e. Verder kan gedacht worden aan de thans toegepaste beleidsmatige gedragslijn voor het instrument garanties (de nee-tenzij-regel).

De Minister van Financiën heeft op basis van onderdeel f de bevoegdheid om over het onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en over de bedrijfsvoeringsonderzoeken nadere regels te stellen. In die regelgeving worden algemene kwaliteitseisen gesteld. Thans geldt daarvoor de Regeling periodiek evaluatieonderzoek. In de Comptabiliteitswet 2001 is deze bevoegdheid gebaseerd op artikel 38, tweede lid, onderdeel a.

Een regeling die op grond van onderdeel g is vastgesteld is de Regeling agentschappen. Deze regeling bevat de instellingsvoorwaarden en -procedure voor agentschappen en regelt verder onder andere de leen- en

depositofaciliteit, de bekostiging en de financiering en de verslaggevingsvoorschriften die gelden voor agentschappen.

De algemene regels die de Minister van Financiën op basis van dit artikellid kan stellen, laten onverlet dat de overige Ministers op basis van sectorale wetgeving nadere regels kunnen stellen voor bijvoorbeeld het materieelbeheer van specifieke roerende zaken.

Derde lid

Het ligt in de rede om bij de regelgeving over de rijksbegroting en de jaarverslagen de Tweede Kamer der Staten-Generaal vooraf in de gelegenheid te stellen aan te geven wat voor haar van belang is. Daarom regelt dit lid dat over de hoofdlijnen van een aantal lagere regelingen, te weten die voor de inrichting van die stukken en die voor de informatie die daarin met het oog op de autorisatie en de dechargeverlening wordt opgenomen, vooraf overleg met de Tweede Kamer moet worden gevoerd. In de recente praktijk is dat bijvoorbeeld gebeurd met de nieuwe begrotingspresentatie (Verantwoord begroten).[22]

Vierde lid

Dit lid bevat de delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de taken en organisatie van de departementale directies Financieel-economische zaken (onderdeel a) en over de taken, organisatie en de kwaliteitsbeheersing van de Auditdienst Rijk (onderdeel b).

Deze delegatiebepaling, genoemd in onderdeel b, vormt niet de basis voor het vastleggen van de zogenaamde rapporteringstoleranties voor de rechtmatigheid. De Minister van Financiën kan op basis van artikel 3.10 (Normen voor het rapporteren over de rechtmatigheid) hierover regels stellen.

Vijfde lid

Dit lid geeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voortbordurend op de departementale verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling met betrekking tot rijksvastgoed de bevoegdheid om voor het Rijk regels te stellen over a) het materieelbeheer van de onroerende zaken van het Rijk en de administraties die daartoe worden bijgehouden en b) het privaatrechtelijk beheer van alle onroerende zaken van het Rijk.

Gelet op de departementale verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor het materieelbeheer van de overtollige onroerende zaken van het Rijk en het privaatrechtelijk beheer van alle onroerende zaken van het Rijk, voor zover bij of krachtens de wet niet een andere Minister voor dat privaatrechtelijk beheer verantwoordelijk is gesteld. Onder privaatrechtelijk beheer wordt verstaan het verrichten van alle privaatrechtelijke rechtshandelingen die betrekking hebben op de positie van de Staat als eigenaar. Het betreft zowel de uitoefening van rechten, o.a. maatregelen nemen tegen inbreuken op het eigendomsrecht, verkoop van onroerende zaken, erfpachtsuitgiften, verpachtingen, verhuringen en andere ingebruikgevingen, het aangaan van dadingen en grensregelingen, afkoop van grondrenten, het bevorderen van de afwikkeling van onbeheerde nalatenschappen, als de nakoming van verplichtingen

[22] Kamerstukken II 2011/12, 31 865, nr. 26, e.v.

(waaronder de behandeling en de betaling van zakelijke lasten en belastingen).
Artikel 4.6, eerste lid, is de grondslag voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om – gelet op de departementale verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling met betrekking rijksvastgoed – de privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten die nodig zijn voor het materieelbeheer van overtollig onroerende zaken of het privaatrechtelijk beheer van alle onroerende zaken van het Rijk.

Deze departementale verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot rijksvastgoed is van oudsher vastgelegd in de artikelen 25, tweede, derde en vijfde lid, 32, eerste en tweede lid, en 38, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001. Bij koninklijk besluit van 5 november 2012 is bepaald dat Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt belast met de behartiging van de aangelegenheden op het terrein van rijksvastgoed, voor zover deze aangelegenheden voor het koninklijk besluit waren opgedragen aan de Minister van Financiën en dat de taken van het Ministerie van Financiën en van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dienovereenkomstig worden gewijzigd.[23] Zoals in de toelichting op artikel 4.1 is uiteengezet, beslaat het domein van deze wet niet de taakverdeling tussen Ministers of de afzonderlijke ministeriële verantwoordelijkheden. De artikelen 25, vijfde lid, en 32, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001 zijn om die reden niet in dit wetsvoorstel opgenomen. Een inhoudelijke wijziging in de hierboven geschetste verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot rijksvastgoed, die al van oudsher in praktijk wordt gebracht, is hiermee evenwel nadrukkelijk niet beoogd.

Hoofdstuk 5. Beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk

Algemeen

Dit hoofdstuk stelt regels over het liquidemiddelenbeheer door organisaties buiten het Rijk. Het gaat daarbij om het beheer van de publieke liquide middelen. Op de eventuele private middelen van dergelijke organisaties zijn de regels in beginsel niet van toepassing.
Deze regels zijn ook in de Comptabiliteitswet 2001 gesteld. Liquidemiddelenbeheer is de zorg voor het bewaken van de liquide middelen van de organisatie (de kas- en banksaldi). Daartoe wordt ook gerekend het tijdelijk uitzetten van positieve kassaldi op de geld- en kapitaalmarkt dan wel het aantrekken van financiële middelen ter opheffing van tijdelijke liquiditeitstekorten.

Box 5.1: Liquidemiddelenbeheer
Liquidemiddelenbeheer of treasurybeheer van een organisatie is een onderdeel van het kasbeheer. Bij het kasbeheer zijn alle geldstromen (kasmiddelen) betrokken die een organisatie ontvangt (a), tijdelijk – veelal op bankrekeningen – in kas houdt (b) en weer uitgeeft (c). Het liquidemiddelenbeheer concentreert zich op fase b.
Twee belangrijke onderdelen van liquidemiddelenbeheer zijn het tijdelijk uitzetten op de geld- en kapitaalmarkt van de niet direct voor de reguliere taakuitvoering benodigde kasmiddelen en het aantrekken van aanvullende kasmiddelen (leningen en kredieten) op die markten om een liquiditeitstekort te voorkomen.

Bij het Rijk omvat het liquidemiddelenbeheer de zorg voor:

[23] Stcrt. 2012, 23045.

a. de kassen bij het Rijk, waaronder de dagelijkse saldoregulatie tussen de kassen (intern schatkistbankieren)
b. de onderlinge rekening-courantrelaties tussen dienstonderdelen (als uitvloeisel van intern schatkistbankieren);
c. het schatkistbankieren door organisaties buiten het Rijk met publieke liquide middelen (extern schatkistbankieren);
d. het uitzetten van een tijdelijk liquiditeitsoverschot op de geld- en kapitaalmarkt;
e. het aantrekken van financiële middelen op de geld- en kapitaalmarkt ter opheffing van een tijdelijk liquiditeitstekort;
f. het in ontvangst nemen, bewaren en afgeven van geldswaardige papieren.

Een onderdeel van liquidemiddelenbeheer is het schatkistbankieren. Onder schatkistbankieren wordt in artikel 1.1 (Begrippen) verstaan: *het aanhouden van liquide middelen op een bankrekening van de schatkist van het Rijk.*

Het schatkistbankieren is een instrument voor een risicoarm liquidemiddelenbeheer binnen de publieke sector. Vanuit de optiek van het Rijk kent schatkistbankieren zowel een interne als een externe component. Een andere benaming voor het schatkistbankieren is geïntegreerd middelen beheer. De *interne* component is de onderlinge afstemming van alle kassen binnen het Rijk. Dat zijn de kassen van het Rijk, in beheer bij het Agentschap van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën, en de departementale kassen, in beheer bij de ministeries en de colleges. Die kassen tezamen vormen de schatkist van het Rijk (één kas). De schatkist van het Rijk bestaat in de praktijk uit alle (betaal)rekeningen die het Rijk en de ministeries en de colleges bij financiële instellingen aanhouden.
De *externe* component van het schatkistbankieren is het aanhouden in de schatkist van het Rijk van de kassen van overheidsorganisaties die niet behoren tot het Rijk. Het betreft voornamelijk de kassen van rechtspersonen met een wettelijke of publieke taak en de decentrale overheden.

Het Agentschap van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën handelt dagelijks op de geld- en kapitaalmarkt om een liquiditeitstekort van de schatkist van het Rijk aan te vullen of een liquiditeitsoverschot in die kas uit te zetten.

De doelmatigheid van het beheer van publieke middelen is met schatkistbankieren gediend, omdat daardoor zoveel mogelijk liquide middelen in de publieke sector worden gebundeld en in de schatkist worden geïntegreerd. Daarmee kunnen op macroniveau schaalvoordelen worden bereikt bij het uitzetten en aantrekken van die middelen in de markt.
Met schatkistbankieren worden ook de risico's voor de individuele rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) beperkt, omdat zij in de markt risico's kunnen lopen op verlies van een uitgezette hoofdsom. De risico's bij het uitzetten van liquide middelen in de schatkist van het Rijk zijn daarentegen nihil.

Technisch ontstaat die ene kas van de schatkist van het Rijk doordat alle bankrekeningen van het Rijk en van de overige organisaties buiten het Rijk per bank worden gekoppeld aan een zogenaamd paraplurekening van het Agentschap van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën bij elke bank. Die rekeningen worden vervolgens per bank opgenomen in een zogenaamd concernverband van het Rijk. Dagelijks worden de bankrekeningen afgeroomd naar of aangevuld vanuit die paraplurekeningen («zero balancing»). Bij De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) wordt dagelijks het in de schatkist aanwezige saldo zichtbaar op de bankrekening van het Agentschap van het Ministerie van Financiën bij DNB.

Binnen het Ministerie van Financiën wordt aan elk van deze bankrekeningen een rekening-courant gekoppeld. Op die rekening-courant wordt de «bancaire» relatie tussen de aan het schatkistbankieren deelnemende organisatie en het Ministerie van Financiën bijgehouden. Deze rekeningen-courant worden administratief door de afdeling Rijkshoofdboekhouding van het Ministerie van Financiën beheerd. In die rekeningen-courant worden de tegoeden die de deelnemende organisaties in de schatkist van het Rijk aanhouden zichtbaar. Over een positief tegoed op een rekening-courant en op een eventueel daaraan gekoppelde depositorekening vergoedt het Ministerie van Financiën in het
algemeen rente; over een negatief saldo wordt rente in rekening gebracht.[24] Mede door de hoge kredietwaardigheid van de staat lopen de deelnemers van het schatkistbankieren geen risico op hoofdsomverlies.

Organisaties die in beginsel onder de werking van het schatkistbankieren vallen, zijn onder meer rechtspersonen met een wettelijke of publieke taak en rechtspersonen die publieke liquide middelen beheren.

Box 5.2: Schatkistbankieren door decentrale overheden en sociale fondsen
De decentrale overheden vallen, op grond van de definitie van het begrip RWT, niet onder de werking van dit hoofdstuk. Het verplicht schatkistbankieren geldt echter wel voor de decentrale overheden. Dit is geregeld in de Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido).

De beheerders van de sociale fondsen – het UWV als beheerder van fondsen in het kader van de werknemersverzekeringen (o.a. het WW-fonds, het WAO-fonds en het ZW-fonds), de SVB als beheerder van fondsen in het kader van volksverzekeringen (het AOW-fonds en het Anw-fonds) en het Zorginstituut Nederland als beheerder van fondsen in het kader van de zorgverzekeringen (het AFBZ en het ZVF) – zijn niet op basis van dit wetsvoorstel aangewezen om verplicht te schatkistbankieren. De verplichting om te schatkistbankieren is voor
deze sociale fondsen al geregeld op basis van de Wet financiering sociale verzekeringen en de Zorgverzekeringswet.

§ 1. Algemeen

Artikel 5.1 Aanwijzing door Onze Minister van Financiën

Eerste en tweede lid

Dit lid bepaalt dat de Minister van Financiën in overeenstemming met de Ministers die daarvoor verantwoordelijk zijn, de organisaties aanwijst die hun publieke liquide middelen (verplicht of vrijwillig) aanhouden in de schatkist van het Rijk. Deze organisaties worden genoemd in onderdeel a van het eerste lid. Daarnaast kunnen organisaties worden aangewezen om hun publieke middelen risico-arm uit te zetten (onderdeel b).

De aanwijzing door de Minister van Financiën geschiedt in de vorm van een beschikking. De beschikking is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep open staat. De totaallijst van de schatkistbankierende organisaties wordt openbaar gemaakt op de website van het Agentschap van de Generale Thesaurie van het Ministerie van Financiën.

---

[24] Dit geldt niet voor de saldi op de rekeningen-courant van de dienstenonderdelen van een ministerie die geen agentschap zijn.

De organisaties die krachtens het eerste lid worden aangewezen, zijn te onderscheiden in de volgende categorieën:
1. verplicht schatkistbankieren

De rechtspersonen met een wettelijke of publieke taak die verplicht schatkistbankieren vallen onder deze categorie.
2. Vrijwillig schatkistbankieren

Onder deze categorie vallen de rechtspersonen die op basis van artikel 5.4 op hun verzoek kunnen schatkistbankieren.
3. Prudent uitzetten van liquide middelen

Bepaalde RWT's zijn op basis van artikel 5.7 gehouden tot een prudent liquidemiddelenbeheer waaraan de Minister van Financiën eisen heeft gesteld.

§ 2. Schatkistbankieren

Artikel 5.2 Verplicht schatkistbankieren

Eerste en tweede lid

Het eerste lid bepaalt dat alle RWT's in beginsel verplicht zijn om te schatkistbankieren. Deze hoofdregel geldt niet voor de RWT's die op basis van het tweede lid zijn uitgezonderd. Voor die RWT's is het aanhouden van hun liquide middelen in de schatkist van het Rijk niet passend, gelet op de aard en omvang van hun wettelijke taken. De opsomming in het tweede lid is niet cumulatief bedoeld.

Omroepverenigingen en zorgverzekeraars zijn voorbeelden van RWT's waarvan de taken voornamelijk een marktkarakter hebben (tweede lid, onderdeel a).
Bij een RWT als bedoeld in het tweede lid, onder b, valt te denken aan De Nederlandsche Bank N.V. Deze bank heeft onder andere tot taak het inlenen en uitzetten van geld.

Een voorbeeld van een RWT als bedoeld onder het tweede lid, onderdeel c, is een APK-keuringsstation. Een dergelijk station heeft een beperkte wettelijke taak en voert ook andere taken uit.
Indien een rechtspersoon over weinig middelen beschikt, is de omvang van het risico's ook geringer. Om die reden kan de Minister van Financiën bepalen om een rechtspersoon niet aan te wijzen voor het schatkistbankieren.
Ten aanzien van onderdeel d van het tweede lid worden twee bedragen gehanteerd, die nader in comptabele regelgeving worden geregeld. De bedragen zijn:
1. een totaalbedrag aan inkomsten van € 15,0 mln. per jaar (het laatst afgesloten jaar of het lopende jaar);
2. een totaalbedrag aan liquide middelen en beleggingen van € 1,0 mln. gemiddeld over het voorafgaande jaar (berekend als het gemiddelde bedrag op 1 januari en op 31 december).

RWT's die onder beide bedragen blijven, worden niet aangewezen voor (verplicht) schatkistbankieren, tenzij zij zelf – op grond van artikel 5.4 te kennen geven in aanmerking te willen komen voor schatkistbankieren.

De uitzonderingen, bedoeld het tweede lid, onder e, betreffen RWT's op specifieke beleidsterreinen.
Thans zijn de onderstaande RWT's op basis van onderdeel e door de Minister van Financiën uitgezonderd:

1. RWT's die bij een besluit van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn belast met de zorg voor het beheer van museale cultuurgoederen van de staat of andere cultuurgoederen, bedoeld in artikel 2.8 van de Erfgoedwet;
2. RWT's die een gesloten jeugdzorginstelling zijn;
3. RWT's die een bekostigde onderwijsinstelling zijn (in primair onderwijs, voortgezet onderwijs, hoger onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie);
4. RWT's die een kenniscentrum zijn voor het beroepsonderwijs bedrijfsleven;
5. RWT's waarvan de bijzondere aard van de wettelijke taak het wenselijk maakt dat de RWT niet gehouden is tot schatkistbankieren.

Een voorbeeld van een laatstgenoemde categorie is de stichting depositogarantiefonds, die tot beoogde wettelijke taak heeft de bijdragen van banken aan het depositogarantiefonds te beheren. Deze stichting onderscheidt zich van andere RWT's door het feit dat zij met betrekking tot de ontvangen bijdragen uitsluitend als taak heeft daarmee liquidemiddelenbeheer (treasurybeheer) te voeren; de publieke (in de zin van: door middel van een wettelijke heffing verkregen) middelen die zij beheert staan niet – zoals bij RWT's gebruikelijk is – ten dienste van een meer inhoudelijke taak of beleidsmatige taak van de stichting. Het door de stichting te beheren depositogarantiefonds heeft tot doel om, door middel van ex ante-financiering, al bij voorbaat (een deel van) de middelen bijeen te brengen die nodig zijn voor een eventuele toepassing van het depositogarantiestelsel. Dit om te voorkomen dat de benodigde middelen volledig ex post door de banken moeten worden opgebracht. Dit raakt ook aan een andere bijzonderheid van het depositogarantiefonds en daarmee van de taak van de stichting: het feit dat, in breder perspectief, het fonds onderdeel vormt van een stelsel waarin de financiering van het depositogarantiestelsel geheel en al een zaak voor en door de banken is. Ook om die reden ligt het niet voor de hand om de stichting verplicht te laten schatkistbankieren. In beheersopzicht ligt het, gelet op de bij de stichting en de banken aanwezig expertise met het beheer van financiële middelen, meer voor de hand dat het beheer bij de banken zelf te laten. Schatkistbankieren zal immers op voorhand niet tot een hogere opbrengst hoeven te leiden.

Derde lid

Dit lid maakt het mogelijk om rechtspersonen met een publieke taak aan te wijzen om verplicht hun publieke liquide middelen in de schatkist van het Rijk aan te houden. Als norm hiervoor geldt een risicoarm liquidemiddelenbeheer. Dit houdt in dat een betreffend rechtspersoon verplicht wordt om te schatkistbankieren als de publieke taken van die rechtspersoon naar het oordeel van de Minister van Financiën een risicoarm beheer van de liquide middelen vereisen. Het liquidemiddelebeheer omvat zowel de liquide middelen die vermogensrechtelijk eigendom van die rechtspersoon zijn als liquide middelen die zij voor derden beheren (zogenaamde derden-gelden, veelal op een derden-rekening).

Een publieke taak is een taak die niet wettelijk is geregeld; anders zou immers sprake zijn van een wettelijke taak waartoe de rechtspersoon op basis van artikel 5.2, eerste lid, wordt aangewezen.
Een publieke taak is een taak die een maatschappelijke of politieke relevantie kent en waarbij de overheid betrokken is bij het beleidsterrein waartoe de taak gerekend kan worden. Daarmee is een publieke taak te onderscheiden van een private taak.
Voorbeelden van rechtspersonen met een publieke taak zijn het Nationaal Restauratiefonds en het Nationaal Groenfonds.

Vierde lid

Indien een rechtspersoon met een wettelijke taak of een publieke taak naast publieke liquide middelen ook liquide middelen uit *private* activiteiten beheert, is de verplichting om te schatkistbankieren op de private middelen in beginsel niet van toepassing. Dit lid stelt daaraan wel de voorwaarde dat de publieke en private middelen dan op een adequate wijze separaat in de jaarrekening worden verantwoord. Dat biedt namelijk de mogelijkheid om de omvang van de private dan wel de publieke middelen objectief te kunnen vaststellen.

Voor een adequate separate verantwoording is in zijn algemeenheid een administratieve scheiding vereist tussen de inkomsten en uitgaven die samenhangen met enerzijds de publieke activiteiten en anderzijds de private activiteiten. Echter, ook zonder dat een gescheiden administratie wordt gevoerd, kan soms aan de hand van een vuistregel gebaseerd op historische gegevens worden bepaald welk deel van de middelen als privaat kan worden aangemerkt en dus buiten de schatkist kan worden aangehouden. In de wettelijke regeling met betrekking tot een RWT kunnen daarvoor de nodige voorschriften zijn opgenomen.

Indien er bij een RWT geen sprake is van een adequate administratieve scheiding, is de RWT gehouden om zowel de publieke als de private liquide middelen in de schatkist van het Rijk aan te houden.

Vijfde lid

Het geïntegreerd middelenbeheer is ingegeven door onder andere de wens te komen tot een meer doelmatig beheer van publieke middelen. Om die reden worden publieke middelen -ook indien deze middelen – buiten het Rijk worden aangehouden – gebundeld in de schatkist van het Rijk waardoor schaalvoordelen worden bereikt bij het uitzetten en aantrekken van die gelden in de markt. Die doelmatigheid wordt niet bevorderd indien relatief kleine hoeveelheden liquide middelen, die bovendien vaak kort in het beheer van een rechtspersoon zijn, verplicht binnen de schatkist moeten worden aangehouden. Gedacht wordt aan kleine kassen[25] en aan aparte betaalrekeningen waarop slechts een betrekkelijke gering betalingsverkeer plaats heeft. Ook aan het omzetten van mutaties op een betaalrekening van een rechtspersoon bij een bank in mutaties op de rekening-courant van de rechtspersoon bij de schatkist van het Rijk zijn administratieve lasten en kosten verbonden. In de uitvoeringspraktijk is er behoefte aan enige ruimte in het maken van afspraken met een rechtspersoon over het aanhouden van dergelijke liquide middelen buiten de schatkist.

Dit lid voorziet in deze ruimte. De Minister van Financiën kan, op verzoek van de betrokken rechtspersoon, besluiten welke liquide middelen van de rechtspersoon buiten het schatkistbankieren kunnen worden gehouden. Daarbij beoordeelt hij of er geen afbreuk wordt gedaan aan een doelmatig of een risico-arm kasbeheer. Zowel de omvang van de middelen als de duur waarin deze buiten de schatkist worden aangehouden, kunnen bij de beoordeling een rol spelen. Voorwaarde om met een verzoek van een rechtspersoon in te stemmen is, dat deze aannemelijk kan maken dat het aanhouden van de betrokken gelden buiten de schatkist noodzakelijk is voor de dagelijkse bedrijfsvoering.
Zo kan het in sommige gevallen voor de bedrijfsvoering doelmatig zijn een rekening in vreemde valuta aan te houden. Steeds zal daarbij worden

[25] Bij contante kassen geldt bovendien de praktische onmogelijkheid om die binnen de schatkist te brengen.

beoordeeld of niet om andere (oneigenlijke) redenen gelden buiten het schatkistbankieren worden gehouden. Als daarvan naar het oordeel van de Minister van Financiën sprake is, zal hij niet aan het verzoek van een rechtspersoon tegemoet komen.

Het is tevens van belang op welke wijze het geïntegreerd middelenbeheer wordt uitgevoerd. In de meeste gevallen zal er sprake zijn van een rechtstreekse automatische koppeling tussen de betaalrekeningen die een rechtspersoon bij zijn bank aanhoudt en de rekening-courant van de rechtspersoon bij de schatkist. Deze koppeling zorgt ervoor dat de rechtspersoon zijn liquide middelen in de schatkist aanhoudt. Daar waar geen sprake is van een automatische koppeling zal afroming en aanvulling van het saldo op een bankrekening van de rechtspersoon handmatig tot stand moeten worden gebracht. Hierbij is enige saldovorming buiten de schatkist onvermijdelijk. Dit lid dekt ook deze situatie af.

Artikel 5.3 Verplicht schatkistbankieren met voorschotbetalingen van subsidies

Dit artikel regelt de bevoegdheid van de betrokken Minister om een ontvanger van een subsidie te verplichten om de voorschotbetalingen in de schatkist van het Rijk aan te houden. De betrokken Minister gaat hiertoe over in overeenstemming met de Minister van Financiën. Aangezien de betrokken Minister het besluit hiervoor neemt, is de verplichting tot het schatkistbankieren onderdeel van de subsidievoorwaarden en is de ontvanger van de subsidie op basis daarvan verplicht om te schatkistbankieren
Een voorschotbetaling is een vooruitbetaling door de overheid op een aan een derde (een partij buiten het Rijk) verleende subsidie.

Wanneer het om aanzienlijke subsidiebedragen gaat, en dus ook om aanzienlijke voorschotbetalingen, kan het doelmatig zijn de voorschotten te betrekken bij het schatkistbankieren. Onze Minister die de subsidie verleent, kan daartoe in overeenstemming met Onze Minister van Financiën een besluit nemen. Vervolgens wordt het voorschot over gemaakt naar een bankrekening van de subsidieontvanger die bij de betrokken bank wordt opgenomen in concernverband met de overige bankrekeningen die het Rijk bij die bank heeft.

De bepaling in dit artikel sluit het schatkistbankieren door natuurlijke personen die een subsidievoorschot ontvangen uit. Hieraan liggen privacy-overwegingen ten grondslag.

De subsidieontvanger kan over het geld beschikken zodra hij het nodig heeft voor het doen van betalingen waarvoor de subsidie is bedoeld. In de praktijk is schatkistbankieren voornamelijk bij aanzienlijke projectsubsidies doelmatig.

Op grond van artikel 5.9 kan de Minister van Financiën nadere regels stellen over het schatkistbankieren met voorschotbetalingen.

Artikel 5.4 Vrijwillig schatkistbankieren

Eerste lid

Op grond van dit artikel kunnen bepaalde RWT's die op basis van artikel 5.2, tweede lid, zijn uitgezonderd en dus niet verplicht zijn tot schatkistbankieren, wel op *vrijwillige* basis schatkistbankieren.

Het kan dan gaan om RWT's die op basis van artikel 5.2, tweede lid, aanhef en onder d, voor wat betreft hun liquide activa of jaarlijkse ontvangsten te klein zijn om verplicht te moeten schatkistbankieren. Ook kan het gaan om RWT's met een geringe wettelijke taak of RWT's die door de Minister van Financiën zijn uitgezonderd van de verplichting om te eschatkistbankieren.
Voor deze RWT's bestaat de mogelijkheid om ondanks hun financiële omvang of geringe taak op vrijwillige basis te schatkistbankieren. Daarbij geldt dat de Minister van Financiën wel van oordeel moet zijn dat een risicoarm beheer van die liquide middelen wenselijk is.

De mogelijkheid om vrijwillige te schatkistbankieren, staat ook open voor rechtspersonen die geen wettelijke taak hebben, maar wel publieke liquide middelen beheren. Daarbij valt te denken aan rechtspersonen met een publieke taak, die niet verplicht zijn aangewezen op grond van artikel 5.2, derde lid. Het vrijwillig deelnemen aan schatkistbankieren kan, naast het oogmerk van risicobeperking, aantrekkelijk zijn, omdat het de mogelijkheid biedt om gebruik te maken van de leenfaciliteit van de schatkist (zie artikel 5.6. Lenen en verstrekken van krediet bij vrijwillig schatkistbankieren).

Tweede lid

Dit lid bevat een uitzondering voor de private liquide middelen van de rechtspersoon die op grond van het eerste lid op vrijwillige basis schatkistbankiert. Zodra de private liquide middelen seperaat kunnen worden verantwoord, worden die middelen niet in de schatkist van het Rijk aangehouden.
De private liquide middelen worden alleen in de schatkist van het Rijk aangehouden als die middelen niet gescheiden kunnen worden van de publieke liquide middelen.

§ 3. Lenen en verstrekken van krediet via de schatkist van het Rijk

Artikel 5.5 Lenen en verstrekken van krediet bij verplicht schatkistbankieren

Eerste lid

Dit lid regelt de bevoegdheid van de Minister van Financiën om aan rechtspersonen een lening of rekening-courantkrediet uit de schatkist (de begroting van Nationale Schuld) te verstrekken. Die bevoegdheid oefent hij uit in overeenstemming met de betrokken verantwoordelijke Minister. Zij zijn daarbij gebonden aan de criteria die in het tweede en derde lid zijn opgenomen.
Dit instrument wordt ook wel als de leenfaciliteit aangeduid. Deze faciliteit is op grond van het eerste lid beperkt tot rechtspersonen met een wettelijke of publieke taak die reeds verplicht schatkistbankieren.

Aan andere organisaties die bijvoorbeeld op basis van andere wet- of regelgeving verplicht zijn tot schatkistbankieren, kan op basis van het onderhavige artikel geen lening of rekening-courantkrediet worden verstrekt. Bij dergelijke organisaties valt te denken aan de decentrale overheden en de uitvoeringsinstanties in de sociale zekerheid (UWV en SVB) en in de zorg (Zorginstituut Nederland). Het verplicht schatkistbankieren voor deze rechtspersonen is namelijk in specifieke wet- en regelgeving geregeld en het hangt van die specifieke regelgeving af of in een leenfaciliteit is voorzien.

Rechtspersonen die verplicht schatkistbankieren zijn overigens niet verplicht gebruik te maken van de leenfaciliteit. Zij kunnen ook via de kapitaalmarkt financiering aantrekken, maar mogelijk met minder gunstige voorwaarden.
De zinsnede *onverminderd het elders bij of krachtens de wet bepaalde* heeft met name betrekking op de situatie dat in een instellings- of aanwijzingswet van een RWT een verbod tot het aantrekken van leningen is opgenomen. Zij kunnen dan vanzelfsprekend niet gebruikmaken van de leenfaciliteit.

De aanvragen voor een lening of een rekening-courantkrediet worden altijd via de betrokken verantwoordelijke Minister ingediend. De vakminister toetst het verzoek aan de volgende criteria: meerjarige budgettaire inpasbaarheid in de begroting van de RWT en de noodzaak van de investering voor de doelmatige uitvoering van de publieke taak (bijvoorbeeld lenen versus huren of leasen).

De toets op de meerjarige budgettaire inpasbaarheid binnen de begroting van de RWT is van belang, omdat de Minister van Financiën slechts een aanvraag van een lening zal honoreren als de betrokken Minister de budgettaire garantiestelling, opgenomen in het vierde lid, accepteert. Die garantstelling houdt in dat de vakminister de betalingsverplichting op zich neemt, wanneer de RWT zijn aflossings- en renteverplichtingen niet nakomt. Overigens kan ook een andere Minister dat risico op zich nemen, zie het vijfde lid.

Een schatkistlening en een schatkistkrediet wordt verstrekt ten laste van de begroting van Nationale Schuld.

Tweede lid

In dit lid wordt bepaald dat het verstrekken van leningen beperkt blijft tot leningen voor investeringen in vaste activa, die benodigd zijn voor het uitvoeren van de wettelijke of publieke taak door de rechtspersoon. Deze formulering is ten opzichte van de tekst van artikel 48, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 iets beperkt. De beperking is gelegen in de activa die met een schatkistlening mogen worden gefinancierd. Alleen financiering van *vaste* (immateriële en materiële) activa is toegestaan. Niet toegestaan is de financiering van bijvoorbeeld vlottende activa. Het verschil tussen vaste en vlottende activa zit in de duur van het beoogde vermogensbeslag van de activa; bij een beoogd vermogensbeslag langer dan een jaar is sprake van vaste activa. Vaste activa worden meerjarig geactiveerd op de balans en er wordt op die activa afgeschreven. Voor eventuele tijdelijke liquiditeitsproblemen kan een beroep gedaan worden op de rekening-courantfaciliteit (zie derde lid).

Er is in de wettekst geen onderscheid gemaakt tussen leningen voor vaste activa voor de uitvoering van het beleid en de bedrijfsvoering. Dat onderscheid is niet altijd even duidelijk te maken. Bijvoorbeeld in geval van investeringen in ICT-voorzieningen (hard- en software), die zowel voor het primaire proces als voor de bedrijfsvoering ingezet worden.
Het beleid van de Minister van Financiën is om in beginsel alleen leningen voor de bedrijfsvoering te verstrekken.
Indien de taakuitvoering van een rechtspersoon vereist dat investeringen worden verricht voor het primaire proces (beleidsproces) waarvoor een vakminister verantwoordelijk is, dan zal primair de Minister moeten voorzien in de noodzakelijke budgettaire middelen. Dit betekent voorzien in financiering ten laste van zijn begroting. Leningen die om beleidsmatige redenen worden verstrekt, komen dus ten laste van de begroting van het beleidsverantwoordelijke ministerie. Dergelijke leningen worden

ook binnen het uitgavenkader ingepast. Een voorbeeld hiervan is de financiering in de spoorinfrastructuur. De financiering loopt via de begroting van het Infrastructuurfonds.

In beginsel wordt de looptijd van de lening en de bijbehorende rentevast-periode van een lening afgestemd op de termijn van de economische levensduur van de betrokken activa. Daardoor komt de hoogte van de rente voor de gehele periode vast te liggen en ontstaat er geen behoefte voor de rechtspersoon die de lening aantrekt door middel van derivaten de risico's van toekomstige renteschommelingen te gaan afdekken.

Derde lid

Een rekening-courantkrediet wordt verstrekt voor een tijdelijke versterking van de liquiditeit van de kredietopnemende partij. Een rekening-courantkrediet is voor de kredietopnemende partij dus een instrument van liquidemiddelenbeheer. Met een *tijdelijk* liquiditeitstekort wordt in dit verband in maximaal twaalf maanden bedoeld.

Vierde lid

Het verstrekken van schatkistleningen en schatkistkredieten zijn transacties binnen de overheidssector. Er ontstaat een interne schuldverhouding. Vanuit die invalshoek zou risicoafdekking daarom achterwege kunnen blijven. Aangezien de budgettaire verantwoordelijkheden verschillend verdeeld zijn, is er behoefte aan een regeling van de budgettaire risico's die de begroting van Nationale Schuld loopt in geval van een solvabiliteitsprobleem.
Dit lid beoogt een regeling voor de budgettaire schadeloosstelling van de begroting van Nationale Schuld.

Vijfde lid

Dit lid voorziet, in afwijking van het vierde lid, in de mogelijkheid dat de budgettaire compensatie wordt geleverd ten laste van een andere begroting dan de departementale begroting van de Minister die primair beleidsmatig verantwoordelijk is voor de betrokken rechtspersoon. Een andere begroting betreft een departementale of niet-departementale begroting van een andere Minister.

Artikel 5.6 Lenen en verstreken van krediet bij vrijwillig schatkistbankieren

Hetgeen in artikel 5.5 (Lenen en vertrekken van krediet bij verplicht schatkistbankieren) voor het verstrekken van schatkistleningen en -kredieten is geregeld voor rechtspersonen die verplicht schatkistbankieren, is in dit artikel geregeld voor rechtspersonen die vrijwillig schatkistbankieren.

§ 4. Beheer van liquidemiddelen

Artikel 5.7 Prudent uitzetten van liquide middelen

Eerste lid

Dit lid regelt dat het uitzetten van de liquide middelen in de vorm van producten moet voldoen aan door de Minister van Financiën te stellen eisen. Het gaat om financiële producten die op de markt verkrijgbaar zijn. De Minister van Financiën bepaalt de eisen op basis van risicoafwegingen. Onder de Comptabiliteitswet 2001 is dit gebeurd in de *Regeling rekening-*

courant- en leningenbeheer derden. In die regeling wordt nauw aangesloten bij de gestelde eisen aan financiële producten in het kader van de *Wet financiering decentrale overheden (Wet Fido)* en de *Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden (Ruddo)*. De Ruddo stelt onder andere eisen aan de kredietwaardigheid van partijen waar liquide middelen mogen worden aangehouden en aan de soorten financiële producten waarin liquide middelen mogen worden aangehouden.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat het verbod op oneigenlijk liquidemiddelenbeheer in het eerste lid niet geldt voor de private liquide middelen van een rechtspersoon. Voorwaarde daarbij is dat deze liquide middelen op een adequate wijze separaat in de jaarrekening van de rechtspersoon worden verantwoord.

Derde lid

De regels uit dit artikel gelden niet voor rechtspersonen met een wettelijke taak waarvoor andere regels over het uitzetten van liquide middelen gelden. Het gaat om regels die door een andere Minister zijn gesteld. Een voorbeeld hiervan zijn de regels die de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft voorgeschreven in *de Regeling beleggen en belenen door instellingen voor onderwijs en onderzoek 2010*.

Artikel 5.8 Oneigenlijk beheer van liquide middelen

Eerste en tweede lid

Dit artikel bevat het verbod op oneigenlijk beheer van liquidemiddelen voor de rechtspersonen, bedoeld in de artikelen 5.2, eerste en derde lid, 5.4 en 5.7. Voor deze rechtspersonen geldt het uitgangspunt om hun liquide middelen risico-arm te beheren, vandaar de verplichting om die middelen aan te houden in de schatkist van het Rijk. Gelet op het uitgangspunt van een risico-arm beheer van de liquide middelen past het niet om aan de andere kant toe te staan dat zij financiële middelen kunnen aantrekken om die vervolgens uit te zetten om méér financiële middelen te verwerven. Dit verbod geldt ook op grond van de Comptabiliteitswet 2001.

Met oneigenlijk liquidemiddelenbeheer wordt bedoeld het actief aantrekken (inlenen) van financiële middelen op de geld- en kapitaalmarkt met als doel extra financiële middelen te genereren door de aangetrokken gelden tegen een hogere rentevergoeding, en dus met meer risico, uit te zetten.
Oneigenlijk liquidemiddelenbeheer past vanwege het speculatieve karakter niet bij de wettelijke of publieke taken van een RWT.

Het tweede lid bepaalt dat het verbod op oneigenlijk liquidemiddelenbeheer in het eerste lid niet geldt voor de private liquide middelen van een rechtspersoon, als deze liquide middelen op een adequate wijze separaat in de jaarrekening van de rechtspersoon worden verantwoord. Zie voor een nadere toelichting over een separate verantwoording de toelichting bij artikel 5.2, vierde lid.

§ 5. Nadere regelgeving

Artikel 5.9 Nadere regelgeving

Deze bepaling geeft de Minister van Financiën de bevoegdheid om nadere regels te stellen voor onder meer de criteria die gelden voor het schatkistbankieren, het verstrekken van leningen en kredieten en het prudent uitzetten van liquide middelen.

Hoofdstuk 6. Toezicht op het beheer van publieke financiële middelen buiten het Rijk

Algemeen

De hoofdstukken 2 tot en met 4 van dit wetsvoorstel behandelen de situatie waarbij de ministeries en de colleges begrotingsgeld besteden en verantwoorden. Daarbij is het uitgangspunt dat beleid door het ministerie wordt ontwikkeld en vervolgens door dienstonderdelen van het ministerie zoals agentschappen wordt uitgevoerd. Het bestuurlijke landschap is echter nogal divers. Zo wordt de uitvoering van beleid veelal overgedragen aan organisaties buiten het Rijk zoals aan decentrale overheden of rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Bij het overdragen van taken is het van belang dat de beleidsverantwoordelijke Minister toezicht houdt op de uitvoering van het beleid en op de besteding van de begrotingsmiddelen die daarmee verbonden zijn.

Dit hoofdstuk gaat over het toezicht op het beheer van publieke middelen door organisaties buiten het Rijk en bevat algemene regels hierover. Naast deze algemene regels kunnen de beleidsverantwoordelijke Ministers voor de diverse sectoren, zoals onderwijs, zorg of wonen, andere regels in specifieke wetgeving voorschrijven.

Het uitgangspunt is dat de Minister verantwoordelijk is voor de besteding van de publieke middelen die aan zijn begroting ten grondslag liggen. De Minister is verantwoordelijk voor de overdracht van de begrotingsmiddelen aan de betreffende organisatie buiten het Rijk. De concrete besteding van de middelen door de organisatie en het beheer van die middelen behoren primair tot de verantwoordelijkheid van de organisatie zelf. De Ministers zijn hiervoor secundair verantwoordelijk. Hoe ver de ministeriële verantwoordelijkheid strekt, hangt af van het wettelijke en bestuurlijke kader op basis waarvan de publieke middelen worden versterkt of waarvan de uitvoering van taken wordt overgedragen.

Verder is de Minister verantwoordelijk voor het betreffende beleid, wettelijke kader of stelsel. Om die reden kan de verantwoordingsinformatie over de uitvoering van taken of de besteding van middelen voor de Minister een aanleiding zijn om de uitvoering van taken bij te stellen of de voorwaarden voor de besteding van de middelen aan te passen.

Volgens dit wetsvoorstel vindt ministerieel toezicht allereerst plaats aan de hand van de informatie die de organisaties buiten het Rijk moeten verstrekken aan de Minister. Een volgende stap is dat de Minister de organisatie om nadere inlichtingen vraagt. Een laatste en verdergaande stap betreft de mogelijkheid voor de Minister om een onderzoek ter plaatse – dus bij de organisatie zelf – uit te voeren.
Deze bevoegdheid tot onderzoek ter plaatse geldt -behoudens het anders bij wet bepaalde- niet wanneer begrotingsmiddelen bijvoorbeeld in de vorm van een specifieke uitkering aan decentrale overheden worden verstrekt. Decentrale overheden beschikken immers over zelf gekozen en ingerichte controle- en toezichtsorganen. Ministerieel toezicht vindt in die

situatie op afstand plaats en geschiedt aan de hand van informatie die de decentrale overheden aan de Minister verstrekken.
Daarentegen heeft de Minister wel bevoegdheden om onderzoek ter plaatse bij de decentrale overheden te verrichten, indien de decentrale overheden publieke middelen ontvangen van de Europese Unie. Aangezien de Europese Unie Nederland als lidstaat verantwoordelijk kan houden voor het financieel beheer van de organisatie, heeft de Minister deze controlebevoegdheden ter plaatse.

In dit hoofdstuk wordt het begrip publieke middelen gehanteerd. De reden is dat het niet alleen gaat om begrotingsmiddelen die aan organisaties buiten het Rijk worden versterkt. Het gaat ook om de opbrengsten van wettelijke heffingen waarmee RWT's voor de uitvoering van hun taken worden bekostigd. Wettelijke heffingen kunnen belastingen, premies of overheidstarieven zijn.
Een bijzondere vorm van publieke middelen betreffen de bijdragen ten laste van de begroting van de Europese Unie die aan organisaties buiten het Rijk worden verstrekt. De achtergrond van het toezicht door Ministers op de besteding en het financieel beheer van deze bijdragen van EU-instellingen betreft het feit dat niet alleen de betreffende organisaties die de bijdragen hebben ontvangen, maar ook de betrokken lidstaat verantwoordelijk kan worden gesteld ingeval van fraude of een ondoelmatigheid of onregelmatigheid.

§ 1. Toezicht op beheer publieke financiële middelen buiten het Rijk

Artikel 6.1 Toezicht door Onze Ministers

Dit artikel geeft een opsomming van de organisaties buiten het Rijk waarop het toezicht van Onze Ministers ten aanzien van de publieke financiële middelen van toepassing is.

De zinsnede in de aanhef »»onverminderd het elders bij wet of EU-verordening bepaalde», houdt in dat als in een Europese verordening of andere Nederlandse wetgeving het ministeriële toezicht anders is geregeld, dat die bepalingen voorrang hebben op de generieke bepalingen uit deze wet.
Bij een Europese verordening valt te denken aan Financieel Reglement van de EU-begroting[26] en de Common Provisions Regulation.[27]

Onderdeel a bepaalt dat de beleidsverantwoordelijke Ministers toezicht houden op de in dit artikel bedoelde rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen.
Rechtspersonen kunnen zijn:
- publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid, decentrale overheden, openbare lichamen of
- privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals naamloze en besloten vennootschappen, verenigingen, stichtingen.

---

[26] Verordening (EU) nr. 966/2012 van het Europese parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 (PbEU 2012, L 298).
[27] Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europese parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende de gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PbEU 2013, L 347).

In geval van natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen, gaat het niet om individuen die op persoonlijke titel een bijdrage ten laste van de rijksbegroting ontvangen, zoals een uitkering op het gebied van de sociale zekerheid. Het betreft uitsluitend personen die in de hoedanigheid van het beroep of bedrijf dat zij uitoefenen (eenmanszaken, maatschappen) een bijdrage ten laste van de rijksbegroting ontvangen.

De Ministers houden toezicht op de voorgenoemde rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen voor zover zij ten laste van de rijksbegroting hebben ontvangen:
- een subsidie, lening of garantie;
- een bijdrage in natura met kenmerken van een subsidie, lening of garantie.

Bij een bijdrage in natura valt te denken aan het ter beschikking stellen van medewerkers of materieel aan de betrokken organisatie.

Verder maakt het niet uit of de subsidie, lening, garantie of bijdrage in natura direct, indirect of voorwaardelijk is verstrekt. Bij het indirect verstrekken valt te denken aan subsidies, leningen en garanties die via een intermediair of intermediaire instelling plaatsvinden. Bij een voorwaardelijke verstrekking kan worden gedacht aan het verstrekken van een garantie.

De Ministers houden ook toezicht op rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen voor zover zij een fiscale tegemoetkoming hebben ontvangen met betrekking tot speur- en ontwikkelingswerk, een energie-investering, milieu-investering of een investering in huurwoningen. Deze tegemoetkomingen worden voorafgegaan door een verklaring van de beleidsverantwoordelijke Minister of een aanwijzing bij ministeriële regeling. Dit is een uitbereiding van bevoegdheden in dit wetsvoorstel. De reden hiervoor is dat dergelijke fiscale tegemoetkomingen redelijk vergelijkaar zijn met subsidievertrekkingen ten laste van de rijksegroting.

Dergelijke fiscale tegemoetkomingen of de onderliggende regelingen zijn: de energie-investeringsaftrek (EIA), de milieu-investeringsaftrek (MIA), de vervroegde afschrijving milieu-investeringen (VAMIL), de Regeling vermindering verhuurderheffing en de afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk. Bij deze fiscale regelingen voor specifieke uitgaven of investeringen is altijd een andere Minister betrokken, te weten de beleidsverantwoordelijke Minister die een verklaring afgeeft of verantwoordelijk is voor de aanwijzing bij ministeriële regeling.

Bij een verklaring van een beleidsverantwoordelijke Minister valt te denken aan een definitieve investeringsverklaring die de Minister voor Wonen en Rijksdienst in het kader van de Regeling vermindering verhuurderheffing afgeeft.

Onderdeel b regelt het toezicht van de Ministers op rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen die direct, indirect of voorwaardelijk een subsidie, lening of garantie ten laste van de EU-begroting hebben ontvangen. De Ministers houden alleen toezicht indien de Europese Unie het toezicht op en de controle van die subsidie, lening of garantie en het beheer daarvan aan de lidstaat heeft opgelegd.

In onderdeel c zijn de rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) als afzonderlijke categorie genoemd. RWT's vervullen een belangrijke rol bij de uitvoering van het beleid. Voorbeelden van RWT's zijn: Prorail, het

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), het Kadaster en de Stichting Etherreclame.

Artikel 6.2 Reikwijdte toezicht door Onze Ministers

Dit artikel bepaalt de reikwijdte van het toezicht van Onze Ministers met betrekking tot de rechtspersonen, vennootschappen en natuurlijke personen die in artikel 6.1 zijn vermeld. Een Minister gebruikt de toezichtbevoegdheden om vast te stellen of deze rechtspersonen, vennootschappen, natuurlijke personen, de publieke middelen die zij hebben ontvangen overeenkomstig de daaraan gestelde voorwaarden beheren en controleren.

Met de voorwaarden die aan het beheer en de verantwoording, zoals verwoord in onderdeel a, worden bijvoorbeeld de voorwaarden bedoeld op basis waarvan een bepaalde subsidie, lening, garantie, bijdragen in natura of fiscale tegemoetkoming aan de betrokken organisatie is verstrekt.

De Europese Unie kan de regering van Nederland als lidstaat aanspreken, wanneer zich tekortkomingen in beheer, fraude of onregelmatigheden voordoen ten aanzien van EU-geldstromen. Dit geldt ook als de EU-bijdragen worden besteed of worden beheerd door organisaties buiten het Rijk. Vanwege deze verantwoordelijkheid dient het Rijk voldoende inzicht te hebben in het financiële beheer van de EU-begrotingsmiddelen en na te gaan of dit beheer tot op het niveau van de eindbegunstigden voldoet aan de regelgeving en de voorgeschreven beheer- en controleprocedures.[28] Gelet hierop kan het toezicht, bedoeld in onderdeel b, onder andere betrekking hebben op de beoordeling van de rechtmatigheid van de verstrekking en de besteding van de bijdrage tot op het niveau van eindbegunstigden.

De financiële risico's van de tekortkomingen in het financieel beheer en de controle van organisaties buiten het Rijk kunnen uiteindelijk bij de staat terechtkomen wanneer de eindbegunstigde niet (meer) aangesproken kan worden. De aansprakelijkheid van de lidstaat kan in een dergelijk geval zelfs leiden tot een beslag op de rijksmiddelen. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als er een boete of correctie aan de lidstaat wordt opgelegd of als de EU-bijdrage moet worden terugbetaald. Dit toont het belang van ministeriële controle of toezicht aan.

Het toezicht van de Minister, bedoeld in onderdeel c, beoogt om na te gaan of de RWT de wettelijke taak doelmatig en doeltreffend heeft uitgevoerd en of het financieel beheer van de publieke financiële middelen is uitgevoerd overeenkomstig de verplichtingen die bij of krachtens de wet aan het beheer van de middelen zijn gesteld.

De Minister is allereerst verantwoordelijk voor de geldstromen die vanuit het ministerie naar de organisaties buiten het Rijk gaan. De besteding van de gelden door deze organisaties, bijvoorbeeld de geldstromen van die organisatie naar de eindbegunstigden, is primair de verantwoordelijkheid van de organisatie zelf. De Minister is niet verantwoordelijk voor het feitelijk functioneren van dergelijke organisaties.

---

[28] Zie Kamerstukken II 2000/01, 27 571, nr. 3, blz. 6 tot 9 voor een verdere toelichting op de bevoegdheden van de Minister op het terrein van de naleving van Europeesrechtelijke verplichtingen door EU- gesubsidieerden in Nederland (voor zover deze verplichtingen betrekking hebben op beheer en controle van Europese geldstromen).

Fouten die door de organisaties worden gemaakt, komen niet tot uitdrukking in de verantwoording van de Minister in het departementale jaarverslag. Wel kan (verantwoordings) informatie over de uitvoering van taken of de besteding van middelen voor de Minister aanleiding zijn om taken bij te stellen of te kiezen voor aanpassing van de voorwaarden voor de besteding van middelen. De Minister kan dan correctief optreden als bijvoorbeeld het systeem niet functioneert, de regelgeving onduidelijk is of er sprake is van een tekortschietend beleid op het gebied van misbruik en oneigenlijk gebruik.

Artikel 6.3 Bevoegdheden toezicht door Onze Ministers

Eerste lid

Het eerste lid verplicht de rechtspersonen, vennootschappen en natuurlijke personen die een beroep of een bedrijf uitoefent, op verzoek van Onze Minister die het aangaat informatie ter beschikking te stellen. Om welke informatie het gaat, is onder a tot en met d, uiteengezet. Met *Onze Minister die het aangaat*, wordt bedoeld de Minister die beleidsmatig verantwoordelijk is voor de betreffende rechtspersoon.

Onderdelen a tot en met c

De controle- en verantwoordingsinformatie van een rechtspersoon, vennootschap en een natuurlijke persoon die een beroep of een bedrijf uitoefent is van belang voor het toezicht dat de Minister uitoefent op de besteding van publieke financiële middelen. Verantwoordingsinformatie omvat de jaarrekening, het jaarverslag en overige gegevens die aan de jaarrekening en het jaarverslag zijn toegevoegd. Onder een jaarrekening wordt verstaan: de balans en de winst- en verliesrekening (of exploitatierekening) met de toelichting. Het jaarverslag geeft informatie over het afgelopen boekjaar, de verwachte gang van zaken en de toestand op de balansdatum. Doorgaans worden in de voorwaarden voor het verkrijgen van publieke middelen specifieke eisen gesteld aan de informatie die moet worden opgenomen in een jaarverslag.

De Minister heeft ook de bevoegdheid om kennis te nemen van de controle-informatie zoals de verslagen van de accountant, managementletters, accountantsrapporten en controleverklaringen.

Welke controle- en verantwoordingsinformatie er gevraagd kan worden, is afhankelijk van de hoogte van de verstrekte bijdrage. In het geval van subsidies bevatten de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking hiervoor een kader. Thans wordt voor subsidies tot € 25.000 geen financiële verantwoording en voor subsidies tot € 125.000 geen controleverklaring gevraagd.

Onderdeel d

Aanvullend op de informatie genoemd onder a tot en met c kan de betrokken Minister afhankelijk van zijn behoefte, nadere informatie vragen voor het sturen van zijn beleid of voor zijn zogenaamd systeemtoezicht. Aan de hand van de ontvangen informatie kan een Minister nagaan of beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd.

Dit onderdeel laat het aan de beoordeling van de betreffende Minister over wanneer hij om nadere informatie kan vragen of om welke informatie hij kan vragen. De reden hiervan is dat het aan de betrokken Minister zelf is om te bepalen welke informatie voor zijn beleid noodzakelijk is. Daarnaast is deze beoordelingsruimte noodzakelijk, omdat het

toezicht per sector kan verschillen zie de verschillen tussen de sectoren zorg, onderwijs en wonen. Gelet hierop schrijft dit onderdeel ook niet specifiek voor in welke gevallen de Minister om nadere informatie kan vragen.

Onverlet de mogelijkheid waarbij de betrokken Minister actief om nadere informatie kan vragen, is het ook de verantwoordelijkheid van de RWT's om op eigen initiatief actief informatie aan de Ministers te verschaffen over de geleverde prestaties.

Tweede, derde en vierde lid

Het tweede lid regelt de basis voor de Minister om bij de rechtspersonen, vennootschappen en natuurlijke personen nadere informatie op te vragen. Ook kan de Minister om de overlegging van nadere stukken verzoeken. Indien de opgevraagde informatie niet toereikend is of indien daartoe een andere aanleiding is, heeft de Minister de mogelijkheid om onderzoek ter plaatse te laten verrichten.

De Minister kan op basis van het derde lid dan aan de hand van de administratie een nader onderzoek instellen.

Het vierde lid regelt de bevoegdheid voor de Minister om bij alle onderdelen van de rechtspersonen, vennootschappen en natuurlijke personen alle goederen, administraties, documenten en andere informatiedragers te onderzoeken op door hem aan te geven wijze.

Voor de decentrale overheden, openbare lichamen voor beroep en bedrijf en openbare lichamen en gemeenschappelijke organen ingesteld krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen, geldt de bevoegdheid om ter plaatse te onderzoeken alleen, indien zij een bijdrage ten laste van de EU-begroting hebben ontvangen. Bijvoorbeeld de verstrekking van een Europese subsidie. In alle andere gevallen is de Minister niet bevoegd om bij dergelijke overheden en lichamen ter plaatse te onderzoeken. Dit wordt in artikel 6.3, negende lid, expliciet uitgesloten.

Vijfde en zesde lid

Op grond van het vijfde lid is de Minister bevoegd om de controleprogramma's en dossiers van de accountant in te zien die de controle heeft uitgevoerd voor de rechtspersonen, vennootschappen en natuurlijke personen. Hierdoor kan de Minister kennis nemen van de bevindingen en conclusies met betrekking tot de verrichte controles. Tevens is de Minister bevoegd om kopieën van stukken uit de controledossiers te maken. Dit blijkt uit de overeenkomstige toepassing van artikel 5:17, tweede en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat in het zevende lid van dit artikel is geregeld.

Dit lid regelt tevens dat de betrokken accountant zich niet kan beroepen op zijn geheimhoudingsplicht en de controle-informatie moet verstrekken. In de Verordening gedragscode van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (de NBA) wordt de geheimhouding van de accountant geregeld. Daarbij wordt bepaald dat de registeraccountant zich onthoudt van:

- het buiten de accountantspraktijk waarbij hij werkzaam is of waaraan hij is verbonden of buiten de entiteit waarbij of ten behoeve waarvan hij werkzaam is, bekend maken van vertrouwelijke informatie die hij in het kader van zijn beroepsmatig en zakelijk optreden heeft verkregen, tenzij hij is gemachtigd tot bekendmaking over te gaan of op grond

van een wettelijk voorschrift dan wel beroepshalve daartoe een recht of plicht bestaat, en
- het gebruikmaken van vertrouwelijke informatie die hij in het kader van beroepsmatig en zakelijk handelen heeft verkregen om zichzelf of een derde te bevoordelen.

Indien de accountant in opdracht van de Minister inzage vordert in de controleprogramma's en de Minister op grond van het vijfde lid een beroep doet op het inzagerecht, is er sprake van de uitzonderingssituatie ten opzichte van de Verordening gedragscode.

Het zesde lid bepaalt dat de bevoegdheden die in het vijfde lid zijn genoemd, namens de Minister worden uitgevoerd door de accountant, als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De accountant beschikt over een certificieringsbevoegdheid.
De accountant is in opdracht van de rechtspersonen, vennootschappen en natuurlijke personen met de controle belast. Dit is vaak een openbare accountant (afkomstig van buiten de betrokken organisatie), maar kan in bepaalde situaties ook een interne accountant zijn. Het doel van deze inzage is vast te stellen of de Minister kan steunen op de controle die door de accountant is uitgevoerd.

De Minister zal de inzage in de controleprogramma's en dossiers van de accountant van de betrokken organisatie in het algemeen opdragen aan de Auditdienst Rijk (de interne accountant van het Rijk), maar is hiertoe niet verplicht. Het is ook mogelijk dat de Minister een openbare accountant de opdracht geeft om de bevoegdheden, bedoeld in het vijfde lid, namens hem uit te oefenen. De betrokken Minister kan behoefte hebben aan een nader, wanneer er bij de controle op de besteding van overheidsgelden door instellingen onregelmatigheden (bijvoorbeeld fraude) worden geconstateerd of wanneer er sterke vermoedens bestaan dat instellingen onregelmatigheden hebben begaan.

Wanneer er verschil van inzicht ontstaat over de wijze van controleren, de bevindingen en conclusies of de rapportering van de relevante zaken tussen de accountant van de betrokken organisatie en de de accountant die namens de Minister optreedt, wordt dit schriftelijk gerapporteerd aan de betrokken Minister, de directeur van de Auditdienst Rijk, respectievelijk het bestuur van de NBA ingeval een openbare accountant namens de Minister de controle verricht. Zij treden vervolgens in overleg met de betrokken partijen.

In sommige gevallen kan het voorkomen dat naast de accountant ook andere medewerkers met de inzage van de controleprogramma's worden belast. Het is dus mogelijk dat de reviewwerkzaamheden worden verricht door anderen, die geen accountant zijn. In die gevallen zijn die medewerkers ook bevoegd om nadere informatie in te winnen. De accountant blijft eindverantwoordelijkheid voor de uit te voeren review. Deze eindverantwoordelijke accountant beoordeelt of de betreffende medewerker toereikende controle-informatie heeft verkregen ter onderbouwing van de bevindingen van de uitgevoerde review.

Zevende lid

In dit lid worden vier voorwaarden van overeenkomstige toepassing verklaard voor het gebruik van de bevoegdheid om een onderzoek ter plaatse in te stellen. Daarbij is aansluiting gezocht bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
Artikel 5:12 regelt dat de onderzoeker desgevraagd een legitimatiebewijs toont. Artikel 5:13 bepaalt dat van de bevoegdheden slechts gebruik wordt

gemaakt voor zover dat redelijkerwijs voor de uitvoering van de taak nodig is. Hierbij worden de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht genomen.
Artikel 5:15 regelt de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen (waaronder gebouwen, erven en andere terreinen) zonder toestemming van de bewoner. De onderzoeker kan zich zo nodig toegang verschaffen met behulp van de sterke arm. Deze bevoegdheid is nodig om onderzoek ter plaatse uit te voeren terwijl de betrokken rechtspersoon, vennootschap of natuurlijk persoon hieraan niet wil meewerken. Een woning mag echter niet worden betreden zonder toestemming van de bewoner. Artikel 5:17, tweede en derde lid, van de Awb gaat over de bevoegdheid tot het maken van kopieën van zakelijke gegevens en bescheiden, waaronder het maken van kopieën van de controledossiers van de accountant. Daarbij kan het ook gaan om gegevens die op bepaalde informatiedragers (bijv. USB-sticks) zijn vastgelegd. Indien het maken van kopieën ter plaatse niet mogelijk is, dan is degene die namens de Minister het onderzoek uitvoert op grond van artikel 5:17, derde lid, van de Awb, bevoegd om deze gegevens, bescheiden of andere informatiedragers gedurende een korte periode mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs. De bevoegdheid tot het maken van kopieën kan nodig zijn voor de dossiervorming van de onderzoeker.

Achtste lid

De bevoegdheden, bedoeld in het eerste tot en met vierde lid, worden na de besteding van de publieke middelen uitgeoefend binnen een redelijke termijn. De periode dat deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend, is echter niet enkel beperkt tot het tijdvak van de verstrekking van publieke middelen. De criteria «dat het Rijk daarbij belang heeft» en «zolang als en over de jaren» beogen desalniettemin een zekere tijdsmarkering aan te geven.

Negende lid

De decentrale overheden en de openbare lichamen voor beroep en bedrijf, zijn onverminderd het elders bij of krachtens de wet bepaalde, uitgesloten van de bevoegdheid van de Minister om onderzoek ter plaatse te verrichten. Hetzelfde geldt voor de openbare lichamen en gemeenschappelijke organen die krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn ingesteld met uitzondering van de openbare lichamen en gemeenschappelijke organen waaraan vanwege het Rijk wordt deelgenomen. Deze uitzondering van de onderzoeksbevoegdheid van de Ministers geldt alleen voor zover zij een subsidie, lening, garantie, bijdrage in natura of een fiscale tegemoetkoming op basis van artikel 6,1, eerste lid, onder a, hebben ontvangen.
De reden hiervoor is dat dergelijke organisaties zelfstandige bestuurslagen of autonome organisaties zijn die een eigen gekozen (volks)vertegenwoordiging kennen en die een eigen financiële huishouding voeren. Het uitoefenen van ministerieel toezicht op dergelijke organisaties zou een inbreuk op hun autonomie betekenen.

Het voorgaande laat onverlet dat er bij of krachtens de wet kan zijn bepaald dat de verantwoordelijke Minister wel toezicht houdt op de decentrale overheden, de openbare lichamen voor beroep en bedrijf en de openbare lichamen en gemeenschappelijke organen ingesteld krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen, met uitzondering van de lichamen en de organen waaraan vanwege het Rijk wordt deelgenomen. In dat geval gaat de specifieke wet- of regelgeving voor op hetgeen in deze wet in het onderhavige artikellid is bepaald. Voorbeeld hiervan zijn

de Gemeente- en Provinciewet waarin specifiek ministerieel toezicht op de gemeenten en provincies is geregeld.

Ook kan een Minister geen onderzoek instellen bij de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit blijkt niet uitdrukkelijk uit het onderhavige artikellid, maar komt voort uit het feit dat deze wet niet van toepassing is op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zoals beschreven onder 4 van het algemeen deel van de toelichting.

Met de openbare lichamen voor beroep en bedrijf worden de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties bedoeld. Bijvoorbeeld de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Loodsencoörporatie, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie.

De zinsnede «met uitzondering van de openbare lichamen en de gemeenschappelijke organen ingesteld krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen waaraan vanwege het Rijk wordt deelgenomen», houdt in dat de betrokken Minister wel onderzoeksbevoegdheden heeft als het Rijk deelneemt aan dergelijke openbare lichamen en gemeenschappelijke organen. Op basis van artikel 94 van de Wet gemeenschappelijke regelingen kan vanwege het Rijk worden deelgenomen aan openbare lichamen en gemeenschappelijke organen.

Artikel 6.4 Bevoegdheden toezicht door Onze Ministers bij uitbesteding

De bevoegdheid in dit lid geldt wanneer een derde een administratie of de daarmee samenhangende taken in opdracht van de betrokken Minister of college uitvoert. Deze bevoegdheid is van belang omdat de betrokken Minister of college verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van de administratie of de daarmee samenhangende taken. De derde handelt slechts in naam van de betrokken Minister of college (mandaat). De administratie of de daarmee samenhangende taken worden alleen qua uitvoering uitbesteed, maar de verantwoordelijkheden worden niet overgedragen aan deze derde.

Van deze bevoegdheid kan de Minister gebruik maken in situaties waarin stukken ontbreken of verkregen informatie niet toereikend wordt geacht.

Artikel 6.5 Aansprakelijkheid accountant

Dit artikel is een vrijwaringbepaling. Accountants die voldoen aan de inzage- en kopieerplicht, als bedoeld in artikel 6.3, vijfde lid, zouden door hun cliënt civielrechtelijk kunnen worden aangesproken voor eventuele schade die daarvan een gevolg is. Bijvoorbeeld op grond van een vermeende toerekenbare tekortkoming in de naleving van de wet- en regelgeving. Aangezien de inzage- en kopieerplicht prevaleert boven de geheimhoudingsverplichting is de accountant daarom niet aansprakelijk voor eventuele schade die daarvan een gevolg is.

Artikel 6.6 Regelgeving

Dit artikel voorziet in de wettelijke basis om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over:
– de informatie die de RWT's in hun begroting en jaarverslag opnemen;
– de eisen aan de informatie die de RWT's in hun jaarverslag opnemen.

Hierbij kan gedacht worden aan richtlijnen ter waarborging van de betrouwbaarheid en de kwaliteit van de informatie die de RWT's in hun begrotingen en jaarverslagen opnemen.

§ 2. Toezicht op schatkistbankieren

Artikel 6.7 Toezicht door Onze Minister op schatkistbankieren

Eerste lid

Het onderhavige toezicht is bedoeld zodat Onze Ministers kunnen nagaan of de rechtspersonen zich houden aan de regels over het schatkistbankieren, het uitzetten van liquide middelen en het verbod op het aantrekken van financiële middelen om additionele middelen te verwerven, zoals die in hoofdstuk 5 zijn bepaald.
Het toezicht kan namens de betrokken Minister bijvoorbeeld worden uitgeoefend door een inspectiedienst.

Met *Onze Minister die het aangaat*, wordt bedoeld de Minister die beleidsmatig verantwoordelijk is voor de betreffende rechtspersoon.

Tweede lid

Dit lid regelt dat de rechtspersonen die op basis van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a en b, voor het schatkisbankieren zijn aangewezen, gehouden zijn om op verzoek van de betrokken Minister informatie beschikbaar te stellen. Het gaat om de informatie die nodig is om het toezicht van de Minister te kunnen uitoefenen.

Derde lid

Dit lid biedt de Ministers de mogelijkheid om vast te laten stellen of een organisatie die is aangewezen om te schatkistbankieren, voldoet aan de verplichtingen die daaraan worden gesteld. Dit gebeurt aan de hand van een onderzoek dat wordt uitgevoerd door de accountant die verantwoordelijk is voor de controle van de jaarrekening van die rechtspersoon.

Vierde lid

Het vierde lid regelt de bevoegdheid voor de betrokken Minister om aanwijzingen te geven aan de rechtspersonen die krachtens artikelen 5.1, eerste lid, aanhef en onder a en b, zijn aangewezen indien zij de bijbehorende verplichtingen niet naleven. Het gaat om de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 5.1, tot en met 5.4 (regels over verplicht en vrijwillig schatkistbankieren), 5.7 (Prudent uitzetten van liquide middelen) en 5.8 (Oneigenlijk beheer van liquidemiddelen).
Het doel van de aanwijzing is om de betrokken rechtspersoon te wijzen op de nakoming van deze verplichtingen.

Artikel 6.8 Nadere regelgeving

Dit artikel voorziet in de wettelijke basis om nadere regels te stellen over het toezicht op het schatkisbankieren. Bijvoorbeeld regels over de informatie die door de rechtspersonen moet worden aangeleverd. De bevoegdheid om nadere regels te stellen kan ook worden gebruikt om nadere voorschriften te stellen aan de lening- en kredietverstrekking in het kader van het schatkisbankieren.

§ 3. Verklaring over EU-uitgaven

Artikel 6.9 Verklaring over EU-uitgaven

Eerste lid

De verklaring over EU-uitgaven is een verklaring over de besteding van de Europese uitgaven in gedeeld beheer met de Europese Commissie door EU-lidstaat Nederland. Deze verklaring is opgebouwd uit deelverklaringen van de Ministers die verantwoordelijk zijn voor de betreffende EU-uitgaven.
In de verklaring wordt vastgesteld of de besteding van EU-fondsen conform Europese en nationale regelgeving is tot op het niveau van de (eind-)begunstigde. Verder wordt een oordeel gegeven over het functioneren van de relevante beheers- en controlesystemen, het toezicht en de belangrijkste verbeterpunten daarbij. Het Nederlandse kabinet legt via deze verklaring verantwoording af over het beheer, het toezicht, de controle op en de besteding van EU-uitgaven. Daarnaast wordt middels de verklaring inzicht verkregen in de mate waarin voldaan is aan Europese wet- en regelgeving en indien van toepassing, ook aan aanvullende nationale regels.

De verklaring is gericht aan de Europese Commissie en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Nederland heeft de verklaring in 2006 vrijwillig ingevoerd als verantwoordingsinstrument zonder dat een dergelijke verklaring onderdeel was van EU-regelgeving. Inmiddels kent het Financieel Reglement van de EU-begroting[29] een bepaling over een dergelijke verklaring, meer specifiek in het onderdeel over EU-uitgaven in gedeeld beheer met de lidstaten. Het is daarmee onderdeel geworden van het gemeenschapsrecht – zij het als optie voor de lidstaten.

Tweede tot en met vierde lid

De Minister van Financiën zendt deze verklaring in maart van het jaar volgend op het begrotingsjaar naar de Europese Commissie. De verklaring en de gegevens kunnen worden gebruikt voor de zogenoemde »activity reports» van de Europese Commissie.

Rond die tijd biedt de Minister van Financiën de verklaring namens het kabinet tevens ter onderzoek aan de Algemene Rekenkamer aan, zie ook artikel 7.31 (Onderzoek naar de verklaring over EU-uitgaven). Na het onderzoek van de Algemene Rekenkamer wordt de verklaring in mei door de Minister van Financiën naar de Staten-Generaal gestuurd.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer over haar onderzoek naar de verklaring stuurt de Algemene Rekenkamer naar de Minister van Financiën en de Staten-Generaal. Dit is bepaald in artikel 7.32.

Hoofdstuk 7. Algemene Rekenkamer

Algemeen

Dit hoofdstuk regelt diverse aspecten ten aanzien van de Algemene Rekenkamer. De opdracht tot de wettelijke regeling hiervan is in artikel 78 van de Grondwet voorgeschreven. Dit artikel bepaalt onder meer dat de samenstelling en de inrichting van de Algemene Rekenkamer en de taken

---

[29] Zie voetnoot 37.

en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij wet worden geregeld.

Het domein van het onderzoek en de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer gekoppeld is aan het budgettaire beginsel. Het budgettaire beginsel houdt in dat de Algemene Rekenkamer onderzoek kan verrichten naar de inning en besteding van publieke middelen. Het kan daarbij enerzijds gaan om de besteding van begrotingsgeld door de ministeries en de colleges. Anderzijds kan het gaan om het beheer van publieke financiële middelen door rechtspersonen met een wettelijke taak of om vennootschappen waarvan de staat nagenoeg alle aandelen van het geplaatste aandelenkapitaal houdt.

Het budgettaire beginsel geldt niet absoluut. De Algemene Rekenkamer heeft in de volgende gevallen geen of slechts onder bepaalde voorwaarden een onderzoeksbevoegdheid:
- bij natuurlijke personen heeft de Algemene Rekenkamer alleen een onderzoeksbevoegdheid als zij publieke middelen (onder andere subsidie, lening of garantie) hebben ontvangen, die bedoeld zijn voor hun bedrijf of voor de uitoefening van hun beroep;
- wanneer de ontvanger van het begrotingsgeld of de opbrengst van een wettelijke heffing een publiekrechtelijk college is waarvoor de keuze geschiedt bij of krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen (bijvoorbeeld ingeval van de decentrale overheden);
- wanneer in specifieke wetgeving is geregeld dat de Algemene Rekenkamer geen of beperkte onderzoeksbevoegdheden heeft. Zo heeft de Algemene Rekenkamer op basis van artikel 121 van de Zorgverzekeringswet geen onderzoeksbevoegdheden bij de zorgverzekeraars die de opbrengst van de bij of krachtens de Zorgverzekeringswet ingestelde heffingen gebruiken.

§ 1. Samenstelling en organisatie

Artikel 7.1 Samenstelling

Algemeen

Dit artikel is gebaseerd op artikel 70 van de Comptabiliteitswet 2001.

Dit artikel regelt onder meer de samenstelling van de Algemene Rekenkamer en de benoeming van de president van de Algemene Rekenkamer.

Op grond van artikel 77 van de Grondwet worden de leden van de Algemene Rekenkamer bij koninklijk besluit voor het leven benoemd uit een bindende voordracht van drie personen die door de Tweede Kamer der Staten-Generaal is opgemaakt. Dit betekent dat de leden van de Algemene Rekenkamer worden voorgedragen door de Tweede Kamer der Staten-Generaal en worden benoemd door de regering.

De benoeming tot lid van de Algemene Rekenkamer geschiedt volgens een specifieke benoemingsprocedure. Deze benoemingsprocedure geldt zowel voor een vacature voor een lid in gewone dienst als bij een vacature voor een lid in buitengewone dienst. In de eerste plaats moet er sprake zijn van een vacature onder de leden van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer stelt de regering en de Tweede Kamer der Staten-Generaal in kennis van het ontstaan van de vacature. Het in kennis brengen van de regering over het ontstaan van de vacature zal in de praktijk betekenen dat de Minister-President, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën in kennis worden gesteld.

Daarna stelt de Algemene Rekenkamer een lijst met aanbevelingen op van ten minste vier mogelijke kandidaten en stuurt deze lijst na de kennisgeving van de vacature aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Na de kennisgeving van de vacature en de lijst met aanbevelingen doet de Tweede Kamer een bindende voordracht van drie personen aan de regering. Dit is gebaseerd op artikel 77, eerste lid, van de Grondwet. De Tweede Kamer is bij het opstellen van deze voordracht niet gebonden aan de aanbevelingslijst van de Algemene Rekenkamer.

Binnen de regering is het de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die de voordracht tot de benoeming van het betreffende lid doet. Tot slot geschiedt de benoeming volgens artikel 77 van de Grondwet bij koninklijk besluit. Dit betekent dat de regering uiteindelijk voor de benoeming verantwoordelijk is.

Eerste en tweede lid

De drie leden in gewone dienst van de Algemene Rekenkamer vormen tezamen het college van de Algemene Rekenkamer. Naast de leden in gewone dienst zijn er ten hoogste drie leden in buitengewone dienst. De Algemene Rekenkamer kan binnen deze norm het aantal leden in buitengewone dienst bepalen. Als de leden in buitengewone dienst in die hoedanigheid optreden, behoren ook zij tot het college van de Algemene Rekenkamer. De leden in buitengewone dienst oefenen naast die functie meestal nog een andere functie uit.

Een van de leden in gewone dienst wordt bij koninklijk besluit benoemd tot president van de Algemene Rekenkamer. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doet de voordracht hiertoe. Dit betekent dat de regering, op basis van de voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bepaalt welk lid president van de Algemene Rekenkamer wordt. In de praktijk wordt de voorgenomen voordracht door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties afgestemd met de Minister-President en de Minister van Financiën.

Derde lid

De Algemene Rekenkamer brengt een vacature voor een lid van het college van de Algemene Rekenkamer zo spoedig mogelijk ter kennis van de regering en de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Dit geldt zowel voor een vacature voor een lid in gewone dienst als voor een lid in buitengewone dienst van de Algemene Rekenkamer. Het ter kennis brengen van de regering houdt in de praktijk in dat de vacature zowel aan de Minister-President, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als de Minister van Financiën ter kennis wordt gebracht.

De betrokkenheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij de keuze van de leden van de Algemene Rekenkamer is gebaseerd op het feit dat de Algemene Rekenkamer de ontvangsten en uitgaven van de regering onderzoekt.

Vierde lid

In de Comptabiliteitswet 2001 is bepaald dat het college van de Algemene Rekenkamer tegelijk met de kennisgeving van de vacature aan de Tweede Kamer een aanbevelingslijst zendt. Dit voorschrift heeft tot praktische problemen geleid en daarom is besloten dat de kandidatenlijst na de kennisgeving van de vacature aan de Tweede Kamer wordt gezonden.

Het college van de Algemene Rekenkamer stelt een lijst met aanbevelingen op van mogelijke kandidaten. Die lijst wordt naar de Tweede Kamer verstuurd. In de Comptabiliteitswet 2001 is bepaald dat er minimaal zes kandidaten op deze lijst van de Algemene Rekenkamer moesten worden opgenomen. In de praktijk is gebleken dat dit aantal niet altijd haalbaar was, mede omdat de aanbevelingslijst openbaar wordt. Om die reden is het aantal kandidaten teruggebracht tot ten minste vier.
Na de kennisgeving van de vacature en de ontvangst van de aanbevelingslijst van de Algemene Rekenkamer doet de Tweede Kamer een bindende voordracht van drie personen aan de regering. De Tweede Kamer is bij het opstellen van deze voordracht niet gebonden aan de aanbevelingslijst van de Algemene Rekenkamer, maar kan daar rekening mee houden.

Artikel 7.2 Leden in buitengewone dienst

Dit artikel is gebaseerd op artikel 71 van de Comptabiliteitswet 2001. Het artikel is inhoudelijk niet gewijzigd.

Eerste lid

Deze bepaling stelt de Algemene Rekenkamer in staat flexibel gebruik te maken van de deskundigheid van de leden in buitengewone dienst. Collegeleden in buitengewone dienst vervullen deze functie meestal naast een andere baan.
De collegeleden in buitengewone dienst kunnen bijvoorbeeld een onderzoek leiden of de leden in gewone dienst van advies voorzien. Voor deze speciale werkzaamheden maakt een lid in buitengewone dienst deel uit van het college van de Algemene Rekenkamer.

Tweede lid

Een lid in gewone dienst kan vervangen worden door een lid in buitengewone dienst. Wanneer een lid in buitengewone dienst optreedt als plaatsvervanger, maakt hij deel uit van het college van de Algemene Rekenkamer.

Artikel 7.3 De secretaris

Eerste en tweede lid

Dit artikel is deels gebaseerd op artikel 72 van de Comptabiliteitswet 2001. Het artikel bepaalt dat de Algemene Rekenkamer een secretaris heeft. De selectie van de secretaris geschiedt door de Algemene Rekenkamer. De benoeming en ontslag van de secretaris vinden plaats bij koninklijk besluit. Verder beslist het college van de Algemene Rekenkamer over schorsing van de secretaris.

Artikel 7.4 Benoemingsvereisten

Dit artikel is gebaseerd op artikel 73 van de Comptabiliteitswet 2001; het artikel is inhoudelijk niet gewijzigd.

Eerste lid

De enige eis die aan de leden van de Algemene Rekenkamer wordt gesteld, is dat zij Nederlander moeten zijn.

Tweede lid

De leden van de Algemene Rekenkamer vervullen een openbare functie. In het tweede lid wordt beschreven met welke functies de functie van lid van de Algemene Rekenkamer en secretaris onverenigbaar is. Deze functies zijn onverenigbaar met een andere openbare betrekking, waaraan een vaste beloning of toelage is verbonden of met het lid zijn van een publiekrechtelijk college, waarvoor de keuze geschiedt bij of krachtens wettelijk voorschrift uitgeschreven verkiezingen.

Derde lid

Naast de betrekkingen die in het tweede lid zijn genoemd, kunnen andere functies onverenigbaar zijn met het lidmaatschap van de Algemene Rekenkamer.

Vierde lid

De president van de Algemene Rekenkamer maakt jaarlijks de nevenfuncties van de leden en de secretaris van de Algemene Rekenkamer bekend.

Artikel 7.5 Ontslag en schorsing

Dit artikel is gebaseerd op artikel 74 van de Comptabiliteitswet 2001. Inhoudelijk is het artikel niet gewijzigd. Dit artikel is een belangrijke waarborg voor de onafhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer.

Eerste lid

Het eerste lid bevat de ontslaggronden die gelden bij normaal functioneren: ontslag op verzoek en ontslag wegens het bereiken van de leeftijd van zeventig jaar. Deze ontslaggronden, in het bijzonder de leeftijdsgrens, zijn een uitwerking van artikel 77, tweede lid, van de Grondwet dat stelt dat de leden van de Algemene Rekenkamer *«op eigen verzoek en wegens het bereiken van een bij de wet te bepalen leeftijd worden ontslagen»*.

De modernisering van de Comptabiliteitswet vormt voor de regering geen aanleiding om voor de collegeleden van de Algemene Rekenkamer – in relatie tot de Comptabiliteitswet 2001 – een andere leeftijdgrens te bepalen op basis waarvan ontslag wordt verleend. Een andere leeftijdsgrens zou immers betekenen dat het leeftijdsonslag voor de collegeleden van de Algemene Rekenkamer afwijkt van het leeftijdsontslag dat thans voor de andere Hoge Colleges van Staat, zoals de Nationale ombudsman en de Raad van State, geldt. Vanwege een uniforme behandeling van de diverse Hoge Colleges van Staat is het onwenselijk om voor de collegeleden van de Algemene Rekenkamer in het onderhavige artikel een ander leeftjdsontslag voor te schrijven.

Gelet op het voorgaande is het leeftijdsontslag voor de collegeleden van de Algemene Rekenkamer net als in artikel 74 van de Comptabiliteitswet 2001 op zeventig jaar gesteld.

Tweede lid

De Hoge Raad der Nederlanden is aangewezen als de gerechtelijke instantie die leden van de Algemene Rekenkamer kan ontslaan of schorsen. Daarmee zijn ontslag en schorsing bij de rechtsprekende macht, op afstand van het politieke domein, geplaatst. Ook dit is een waarborg voor de onafhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer.

Hoofdstuk 6A van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren is van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit hoofdstuk is van toepassing op rechterlijke ambtenaren die voor het leven benoemd zijn. Het bevat de disciplinaire maatregelen die van toepassing zijn op leden van de rechtsprekende macht en de gronden voor schorsing en ontslag. De lichtste disciplinaire maatregel, een schriftelijke waarschuwing, wordt door de president van de Algemene Rekenkamer aan de andere leden van de Algemene Rekenkamer opgelegd (onderdeel a).

Derde lid

Naast de ontslaggronden die in het eerste en tweede lid zijn vermeld, regelt het derde lid een andere grond voor ontslag van de leden van de Algemene Rekenkamer. Wanneer een lid van de Algemene Rekenkamer in strijd handelt met artikel 7.4, derde lid, is dit een reden voor het ontslag van dat betreffende lid van de Algemene Rekenkamer.

Vierde lid

De grondslag voor dit lid is gelegen in artikel 77, vierde lid, van de Grondwet. Artikel 77 van de Grondwet bepaalt dat de wet de rechtspositie van de leden van de Algemene Rekenkamer regelt.
Het onderhavige lid is een uitwerking hiervan. Dit lid biedt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot het wachtgeld en de voorzieningen in verband met ziekte en arbeidsongeschiktheid van de leden van de Algemene Rekenkamer.

Artikel 7.6 Aanvaarding van het ambt

Eerste en tweede lid

Dit artikel is gebaseerd op artikel 75 van de Comptabiliteitswet 2001. Dit artikel schrijft voor dat de leden in gewone dienst (onder wie de president), de leden in buitengewone dienst en de secretaris een eed of verklaring en belofte afleggen, alvorens zij hun ambt aanvaarden.

Om praktische redenen is in het tweede lid geregeld dat de president van de Algemene Rekenkamer de eed of de verklaring en belofte kan afnemen waarbij de voorwaarde geldt dat de president van de Algemene Rekenkamer hiertoe door de Koning moet zijn gemachtigd.

Artikel 7.7 Reglement van orde

Dit artikel is in de Comptabiliteitswet 2001 geregeld in artikel 76. De Algemene Rekenkamer stelt in het kader van haar werkzaamheden een reglement van orde vast. Het reglement wordt door middel van publicatie in de Staatscourant openbaar gemaakt. In het reglement is onder andere bepaald dat de secretaris is belast met de ambtelijke leiding van de Algemene Rekenkamer en dat de president in januari van elk jaar een opgave van de overige betrekkingen van de leden in gewone dienst, de leden in buitengewone dienst en de secretaris ter publicatie in de Staatscourant aanbiedt.

Artikel 7.8 Taken en bevoegdheden van de president

Dit artikel is gebaseerd op artikel 77 van de Comptabiliteitswet 2001. Inhoudelijk is het artikel niet gewijzigd.

Eerste lid

Uit het eerste lid blijkt dat de president van de Algemene Rekenkamer een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor de taakuitvoering van de Algemene Rekenkamer. De president houdt toezicht op de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer en op de juiste toepassing van de bepalingen die in of krachtens dit hoofdstuk zijn geregeld.

Tweede en derde lid

Op basis van het tweede lid is de president gehouden alle stukken, die aan de Algemene Rekenkamer worden gestuurd, in de vergadering van het college van de Algemene Rekenkamer te behandelen. Een uitzondering hierop vormen de stukken die in het reglement van orde van de Algemene Rekenkamer zijn uitgezonderd.
Verder schrijft het derde lid voor dat de taken en bevoegdheden van de president in diens afwezigheid of ontstentenis worden waargenomen door een lid in gewone dienst, te weten het lid in gewone dienst dat qua rang in benoeming het oudste is.

Artikel 7.9 Besluitvorming

Dit artikel is in de Comptabiliteitswet 2001 geregeld in artikel 78.

Eerste, tweede en derde lid

In dit onderhavige artikel is de besluitvorming van het college van de Algemene Rekenkamer geregeld. Het eerste lid bepaalt dat het college van de Algemene Rekenkamer bij meerderheid van stemmen besluit. Het derde lid schrijft voor dat het college van de Algemene Rekenkamer alleen besluiten kan nemen indien de meerderheid van de leden van het college aanwezig is.

Het kan voorkomen dat er op basis van de stemmen geen eenduidige uitkomst ten aanzien van een besluit ontstaat ofwel dat de stemmen staken. In dat geval is de stem van de president beslissend.

Artikel 7.10 Verschoningsplicht

Dit artikel is gebaseerd op artikel 79 van de Comptabiliteitswet 2001.

Eerste en tweede lid

Dit artikel bevat een verbod voor de leden en de secretaris van de Algemene Rekenkamer om aanwezig te zijn bij overleg en beslissingen over onderwerpen waarbij zijzelf, hun partners, familie of schoonfamilie respectievelijk familie van hun partner tot in de derde graad betrokken zijn.

De leden en de secretaris mogen ook niet deelnemen aan de onderzoeken van en de beslissingen over rekeningen en verantwoordingen die zij hebben afgelegd.

Artikel 7.11 Rechtspositie

Dit artikel is gebaseerd op artikel 80 van de Comptabiliteitswet 2001.

Eerste en tweede lid

De rechtspositieregelgeving voor rijksambtenaren is van toepassing op de ambtenaren werkzaam bij de Algemene Rekenkamer. Gelet op bijzondere staatsrechtelijke positie van de Algemene Rekenkamer als Hoog College van Staat is in dit artikel de bevoegdheid opgenomen om de bij haar werkzame ambtenaren aan te stellen, te schorsen en te ontslaan. Deze bevoegdheid houdt tevens in dat de Algemene Rekenkamer, wanneer dat nodig is voor de vervulling van haar taak, af kan wijken van rijksbreed personeelsbeleid, zoals het niet deelnemen aan een rijksbrede wervingscampagne en het functiegebouw Rijk.

Het tweede lid regelt dat het college van de Algemene Rekenkamer het aanstellen, schorsen en ontslaan van ambtenaren aan de secretaris van de Algemene Rekenkamer kan opdragen.

Derde lid

Het onderhavige lid is gebaseerd op artikel 81, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001 en is inhoudelijk niet gewijzigd.

§ 2. Het verantwoordings- en doelmatigheidsonderzoek

Artikel 7.12 Verantwoordingsonderzoek

Algemeen

In deze wet wordt een onderscheid gemaakt tussen de taken en bevoegdheden voor onderzoek door de Algemene Rekenkamer binnen het Rijk (paragraaf 2, Het verantwoordings- en doelmatigheidsonderzoek) en onderzoek buiten het Rijk (paragraaf 3, overige taken en bevoegdheden). Hoewel het gaat om verschillende onderzoeken, zal in de praktijk de uitvoering van onderzoek niet strikt gescheiden zijn. Bij een verantwoordingsonderzoek naar de besteding van begrotingsmiddelen, bijvoorbeeld subsidiemiddelen, kan tevens buiten het Rijk onderzoek worden verricht bij de ontvanger van subsidies. Bij een onderzoek buiten het Rijk, zoals een onderzoek naar een rechtspersoon met een wettelijke taak of een staatsdeelneming, vindt soms een onderzoek binnen het Rijk plaats, bijvoorbeeld naar de informatie die bij een ministerie aanwezig is in relatie tot die rechtspersoon of deelneming.

Het verantwoordingsonderzoek houdt rechtstreeks verband met de grondwettelijke taak van de Algemene Rekenkamer, bedoeld in artikel 76 van de Grondwet. Dit artikel regelt dat de Algemene Rekenkamer belast is met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk.

De Algemene Rekenkamer onderzoekt in dit kader jaarlijks aan de hand van de jaarverslagen de verantwoordingsinformatie die in de jaarverslagen is opgenomen. Dit is geregeld in het eerste lid. Verder onderzoekt de Algemene Rekenkamer het beheer en de administraties die daartoe worden gevoerd. Dat is in het tweede lid geregeld.

Eerste lid

De financiële verantwoordingsinformatie en de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie van de ministeries en de colleges wordt jaarlijks onderzocht. Dat is inherent aan het object van het onderzoek, te weten de jaarverslagen (onderdeel a en b).

Verder is het Financieel jaarverslag van het Rijk een onderzoeksobject (onderdeel c). Van het Financieel jaarverslag van het Rijk onderzoekt de Algemene Rekenkamer alleen de rijksrekening en rijkssaldibalans, die op basis van artikel 2.34, eerste lid, aanhef en onder c en d, een onderdeel van het Financieel jaarverslag van het Rijk zijn.

De rijksrekening is de rekening, bedoeld in artikel 105, derde lid, van de Grondwet: *«door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening»*. De Algemene Rekenkamer stelt een verklaring van goedkeuring op bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans. Dit is geregeld in artikel 7.14, tweede lid (Rapporteren over het verantwoordingsonderzoek).

De (departementale) saldibalansen worden in dit artikel niet langer als een apart onderzoeksobject genoemd, omdat op grond van artikel 2.29, onderdeel e (Presentatie van een jaarverslag), een saldibalans deel uitmaakt van het betrokken jaarverslag. Het jaarverslag wordt op basis van het eerste lid, onderdeel a en b, door de Algemene Rekenkamer onderzocht.

De begrippen financiële en niet-financiële verantwoordingsinformatie zijn in artikel 1.1 (Begrippen) gedefinieerd.
De financiële verantwoordingsinformatie in een jaarverslag van een ministerie of college is primair opgenomen in de verantwoordingsstaat en de saldibalans. Financiële verantwoording kan secundair voorkomen in de toelichting bij die staat en balans, die in het jaarverslag zijn opgenomen.

Onder de financiële verantwoordingsinformatie en de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie met betrekking tot een ministerie valt ook de informatie die in het jaarverslag is opgenomen over het beleid of het toezicht van de betrokken Minister ten aanzien van rechtspersonen met een wettelijke taak. Dit betekent dat de Algemene Rekenkamer ook van deze informatie kan onderzoeken of die voldoet aan de normen die daarvoor zijn gesteld.

Tweede lid

Het onderhavige lid bepaalt in onderdeel a dat de Algemene Rekenkamer een verantwoordingsonderzoek verricht dat betrekking heeft op het begrotingsbeheer, het financieel beheer en de materiële bedrijfsvoering en de bijbehorende administraties van het Rijk. Dit artikel bepaalt niet wanneer de Algemene Rekenkamer deze onderzoeken uitvoert. Het is aan de Algemene Rekenkamer om te bepalen met welke frequentie zij een dergelijk onderzoek verricht. Dat geldt ook voor het onderzoek naar de centrale administratie van de schatkist van het Rijk van het Ministerie van Financiën. Het verrichten van deze onderzoeken geschiedt bijvoorbeeld aan de hand van gesignaleerde risico's.

De achtergrond van deze bepaling is dat niet jaarlijks zowel het begrotingsbeheer, het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering als de bijbehorende administraties van het Rijk integraal worden onderzocht. Delen van dit beheer en de administraties kunnen worden onderzocht, zodanig dat de Algemene Rekenkamer in de loop der tijd desgewenst het gehele beheer en de gehele administratie heeft kunnen onderzoeken.

Artikel 7.13 Reikwijdte van het verantwoordingsonderzoek

Eerste lid

De Algemene Rekenkamer toetst bij haar verantwoordingsonderzoek aan de normen die binnen het Rijk gelden op basis van de bepalingen in hoofdstuk 3 (Begrotingsbeheer en financieel beheer; normering).

Bij de financiële verantwoordingsinformatie gaat het om de normen betrouwbaarheid, ordelijkheid, rechtmatigheid van de informatie en de inrichtingseisen voor de verantwoordingsdocumenten (artikel 3.8). Verder gaat het bij de financiële verantwoordingsinformatie om de rapporteringsnormen inzake fouten en onzekerheden in het kader van de rechtmatigheid (artikel 3.10). Bij de niet-financiële verantwoordingsinformatie gaat het om de norm van betrouwbare totstandkoming van de informatie en de norm van niet-strijdigheid van de niet-financiële verantwoordingsinformatie met financiële verantwoordingsinformatie in een jaarverslag (artikel 3.9). Aan deze zelfde normen toetst ook de Auditdienst Rijk, als de interne controleur van het Rijk.

Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer zich gecommitteerd aan de standaarden van de International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), de zogenaamde INTOSAI-standaarden 1000–2999 (Financial audit guidelines). INTOSAI is de internationale organisatie van rekenkamers, waar de Algemene Rekenkamer bij is aangesloten. Deze standaarden zijn gezaghebbend en gelden voor rekenkamers internationaal als uitgangspunt voor onder meer het verantwoordingsonderzoek. Deze internationale standaarden komen inhoudelijk overeen met de nationale controlenormen van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, waaraan ook de Auditdienst Rijk is gehouden bij het uitvoeren van het verantwoordingsonderzoek.

Tweede lid

Voor het onderzoek naar het beheer en de administraties, bedoeld in artikel 7.12, tweede lid, wordt getoetst aan de normen, bedoeld in de artikelen 3.2, 3.3, 3.4, en 3.5. Het betreft vooral de normen doelmatigheid, rechtmatigheid, ordelijkheid en controleerbaarheid. De Auditdienst Rijk toetst aan dezelfde normen.

Artikel 7.14 Rapporteren over het verantwoordingsonderzoek

Eerste lid

In artikel 7.12 (Verantwoordingsonderzoek) staan de objecten die de Algemene Rekenkamer onderzoekt in het kader van het verantwoordingsonderzoek: de financiële verantwoordingsinformatie en de niet-financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen en de financiële verantwoordingsinformatie in het Financieel jaarverslag van het Rijk.

Op grond van het eerste lid rapporteert zij haar bevindingen en conclusies over het rechtsmatigheidssonderzoek jaarlijks. Hiervan zijn uitgezonderd de bevindingen en conclusies die betrekking hebben op een begrotingsartikel met de omschrijving *Geheim* als bedoeld in artikel 2.8.

Aangezien het Rijk per begroting een jaarverslag opstelt, voert de Algemene Rekenkamer diverse verantwoordingsonderzoeken uit waarover de Algemene Rekenkamer afzonderlijke rapporten opstelt. De praktijk is dan ook dat de Algemene Rekenkamer jaarlijks bij elk jaarverslag een rapport opstelt met haar bevindingen en conclusies.

Tweede lid

De Algemene Rekenkamer stelt een verklaring van goedkeuring op bij de rijksrekening en de rijkssaldibalans. De rijksrekening maakt op grond van artikel 2.34, eerste lid, aanhef en onder c (Financieel jaarverslag van het Rijk), deel uit van het Financieel jaarverslag van het Rijk. Als gevolg van de verklaring van goedkeuring wordt de rijksrekening de goedgekeurde rekening, bedoeld in artikel 105, derde lid, van de Grondwet.
De verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer heeft ook betrekking op de rijkssaldibalans. De rijkssaldibalans maakt op grond van artikel 2.34, eerste lid, aanhef en onder d, onderdeel uit van de financiële verantwoording van het Rijk. Daarom wordt de goedgekeurde rijkssaldibalans ook jaarlijks aan de Staten-Generaal overgelegd, hoewel de Grondwet dat niet voorschrijft.

Derde lid

Het is nodig dat het voorbehoud bij de verklaring van goedkeuring betreffende de vaststelling van een indemniteitswet in dit lid tot uitdrukking komt, omdat de Algemene Rekenkamer de rijksrekening zonder dit voorbehoud niet tijdig zou kunnen goedkeuren en de Minister van Financiën hierdoor geen door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rijksrekening aan de Staten-Generaal zou kunnen overleggen, zoals is voorgeschreven in artikel 105, derde lid, van de Grondwet.

Als er sprake is van een indemniteitswetsprocedure en zolang die wet nog niet is vastgesteld, is er namelijk sprake van een financiële onrechtmatigheid van materiële aard. De Minister van Financiën zou de rijksrekening dan niet aan de Staten-Generaal kunnen overleggen, omdat de rijksrekening nog niet door de Algemene Rekenkamer is goedgekeurd. Om die reden is het voorbehoud noodzakelijk, zodat de Minister van Financiën de rijksrekening toch aan de Staten-Generaal kan overleggen voordat de indemniteitswet wordt vastgesteld. Artikel 7.22 (Bezwaarprocedure bij handhaving van het bezwaar), regelt wanneer de indemniteitswetsprocedure moet worden toegepast.

Vierde lid

Dit lid regelt dat de Algemene Rekenkamer de Minister die het aangaat vooraf in de gelegenheid stelt om op haar bevindingen en haar voorlopige conclusies van het verantwoordingsonderzoek te reageren. Hiermee geeft de Algemene Rekenkamer de betrokken Minister voldoende gelegenheid om op haar bevindingen en haar voorlopige conclusies te reageren, voordat zij het onderzoeksrapport vaststelt. Daartoe is de norm van een redelijke termijn opgenomen. Deze procedure staat ook wel bekend als de bestuurlijke hoor-en-wederhoor-procedure.

Vijfde lid

Dit lid komt overeen met artikel 91, vijftiende lid, van de Comptabiliteitswet 2001.

Dit lid betreft de expliciete uitbreiding van de werkingssfeer en ziet nu op alle rapporten van de Algemene Rekenkamer – met uitzondering van de specifieke bepaling met betrekking tot de begrotingsartikelen geheim als bedoeld in artikel 2.8 (Bijzonder begrotingsartikel Geheim) – en niet meer alleen op de rapporten over onderzoek bij organisaties buiten het Rijk. Voor de Algemene Rekenkamer betekent dit in de praktijk overigens geen wijziging, omdat zij zich bij al haar rapporten – met uitzondering van de

specifieke bepaling met betrekking tot de begrotingsartikelen geheim – al aan deze standaard hield.

De brief van de Minister van Financiën van 17 november 1999 aan de Tweede Kamer[30] codificeert
niet alleen de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij de uitvoering van haar onderzoek,
maar ook het rapporteren door de Algemene Rekenkamer. Zie ook de toelichting bij artikel 7.18, eerste lid. Over de inhoud van die brief is overleg gevoerd en overeenstemming bereikt met de Algemene Rekenkamer. In het spraakgebruik betreft het hier zowel de zogenaamde «lage drempel» als het gaat om toegang tot informatie als de zogenaamde «hoge drempel» als het gaat om de rapportagevrijheid van de Algemene Rekenkamer.
De brief gaat in op de relatie tussen vertrouwelijkheid en openbaarheid en hoe dat in de Comptabiliteitswet geregeld is en legt de interpretatie en overeenstemming daarover vast.

Over de vraag of vertrouwelijke informatie in een rapport van de Algemene Rekenkamer wordt opgenomen en op welke wijze, voert de Algemene Rekenkamer overleg met de betrokken Minister. Vervolgens beslist de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven[31] bij haar besluitvorming onder meer de objectieve criteria van de Wet openbaarheid bestuur te hanteren, waarbij zij in ieder geval gegevens als vertrouwelijk beschouwt, indien:
- de gegevens de eenheid van de Kroon betreffen;
- de gegevens de veiligheid van de staat betreffen;
- de gegevens de persoonlijke levenssfeer betreffen en
- gegevens betreffende vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- en fabricage gegevens.

Een uitzondering geldt indien de Minister in afwijking van de Algemene Rekenkamer van mening is, dat de vertrouwelijke informatie niet in een rapport van de Algemene Rekenkamer mag worden opgenomen, omdat dat strijdig zou zijn met het belang van de staat in de zin van artikel 68 van de Grondwet. Immers geldt in dat geval als uitgangspunt, dat indien in een voorkomend geval strijdigheid met het belang van de staat aan de orde is, de Algemene Rekenkamer desgevraagd de garantie moet kunnen geven dat de betrokken informatie niet door middel van openbaarheid wordt prijsgegeven. Van vermelding van de informatie in haar rapporten aan de Staten-Generaal kan dan geen sprake zijn. Ware dit anders dan zou de Staten-Generaal via een rapport van de Algemene Rekenkamer de beschikking krijgen over informatie die zij met een beroep op artikel 68 van de Grondwet of zelfs in het kader van een parlementaire enquête niet zou krijgen.

Indien het overleg tussen een individuele Minister en de Algemene Rekenkamer over de vertrouwelijkheid van bepaalde informatie niet tot overeenstemming leidt en de betrokken Minister daarbij een beroep doet op het belang van de staat, dient de Minister daarover het gevoelen van de ministerraad in te winnen. Zulks overeenkomstig de te volgen procedure in het geval een individuele Minister voornemens is met een beroep op artikel 68 van de Grondwet bepaalde informatie aan de Staten-Generaal te onthouden. Indien de ministerraad het standpunt van de betrokken Minister overneemt, zal de Algemene Rekenkamer de informatie vertrouwelijk behandelen en in haar rapportage slechts melding maken van het bestaan van de vertrouwelijke informatie onder

[30] Kamerstukken II 1999/2000, 26 248, nr. 11.
[31] Kamerstukken II 1996/97, 25 080, nr. 4.

aantekening dat openbaarmaking van die informatie naar de mening van de ministerraad strijdig is met het belang van de staat. Het eindoordeel over de vraag of de regering zich in een voorkomend concreet geval terecht op het belang van de staat beroept, komt uiteraard toe aan de Staten-Generaal, waarbij wel zij aangetekend dat ook dan de regering niet rechtstreeks gedwongen kan worden de informatie te verstrekken.

Het bovenstaande kan alleen passen in onze staatsrechtelijke verhoudingen als regering en Algemene Rekenkamer daarmee vanuit hun eigen verantwoordelijkheid prudent omgaan. Een vergelijking kan worden gemaakt met de wijze waarop de informatieplicht van een Minister aan de Staten-Generaal uit hoofde van artikel 68 van de Grondwet is geclausuleerd. Een Minister of Staatssecretaris dient het parlement desgevraagd die inlichtingen te geven waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat. Ook artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Parlementaire Enquête geeft dit als criterium voor het al dan niet ter beschikking stellen van bescheiden. Het eerste lid van artikel 20 gaat nog verder door te bepalen dat de notulen van de ministerraad niet aan een enquêtecommissie worden overgelegd, tenzij de ministerraad zelf anders bepaalt. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van dit lid blijkt dat de meerderheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal er van uitging dat een inzagerecht met betrekking tot de notulen van de ministerraad in de weg zou staan aan een vrije gedachtewisseling in de ministerraad. Hoewel de Algemene Rekenkamer strikt genomen daartoe op grond van artikel 54 van de Comptabiliteitswet 2001, thans artikel 7.18, eerste lid, wel bevoegd is, neemt de Algemene Rekenkamer (vrijwillig) geen kennis van de notulen van de ministerraad.

Gesteld kan worden dat de regering of een individuele Minister verantwoordelijk is voor de wijze waarop met vertrouwelijke informatie wordt omgegaan. Deze verantwoordelijkheid behelst niet alleen de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover de Staten-Generaal, maar ook een verantwoordelijkheid ten opzichte van derden waarop die informatie betrekking heeft of waar die informatie vandaan komt. Doorbreking van de vertrouwelijkheid kan – zoals de vergelijking met artikel 68 van de Grondwet leert – strijdigheid opleveren met het belang van de staat. De beoordeling of daarvan sprake is, moet en kan ook alleen voorbehouden zijn aan de regering. Evenzo is dan ook de beoordeling of doorbreking van de vertrouwelijkheid verantwoord is en of de informatie met andere woorden openbaar gemaakt kan worden een taak en verantwoordelijkheid van de regering. Die verantwoordelijkheid kan niet met anderen worden gedeeld of aan anderen worden toebedeeld. Bij de Wet openbaarheid van bestuur ligt dit in zoverre anders dat daar de (verticale) relatie overheid-burger in het geding is en de bescherming van de burger bij een geschil een onafhankelijk oordeel gewenst maakt. Dat verschilt principieel van de (horizontale) relatie tussen verschillende onderdelen van de overheid. De hierboven geformuleerde verantwoordelijkheid van de regering loopt in de verhouding tussen de regering en haar controleur, de Algemene Rekenkamer, samen met de bevoegdheid die de wetgever aan de Algemene Rekenkamer heeft gegeven zelf te beslissen over de openbaarmaking van haar verstrekte informatie met inbegrip van vertrouwelijke informatie. In de praktijk kunnen die verantwoordelijkheid van de regering en de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer slechts in goede banen worden geleid indien beide partijen bereid zijn in concrete situaties goed overleg te plegen met gevoel voor ieders staatsrechtelijke positie.

Artikel 7.15 Aanbieden rapport verantwoordingsonderzoek

Eerste lid

De Algemene Rekenkamer biedt de rapporten over het verantwoordingsonderzoek, bedoeld in artikel 7.14, eerste lid, en de verklaring van goedkeuring die zij op stelt op basis van artikel 7.14, tweede lid – uiterlijk op 1 juni volgend op het jaar waarop de jaarverslagen betrekking hebben aan de Staten-Generaal en de regering.

Tweede lid

Dit lid bevat een voorziening voor de situatie dat de Algemene Rekenkamer er door bijzondere omstandigheden niet in slaagt haar verantwoordingsonderzoek uiterlijk 1 juni na afloop van een jaar – af te ronden en daarover te rapporteren. Zij dient op uiterlijk 1 juni in elk geval een voorlopig rapport over de stand van het betrokken onderzoek uit te brengen en het definitieve rapport en de verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening aan de Staten-Generaal en de regering zo spoedig mogelijk na te zenden.

Deze bepaling impliceert dat als de Algemene Rekenkamer haar verantwoordingsonderzoeken wel tijdig afsluit, zij uiterlijk op 1 juni een definitief rapport zal uitbrengen, inclusief de daarbij behorende verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening.

Op grond van artikel 2.36, tweede lid (Aanbieden van de jaarverslagen), geldt de uiterste datum van 1 juni ook voor de aanbieding aan de Staten-Generaal van de jaarverslagen door de Minister van Financiën. Deze uiterste datum geldt ook voor de aanbieding van het Financieel jaarverslag van het Rijk. Dit blijkt uit artikel 2.37, tweede lid (Aanbieden van het Financieel jaarverslag van het Rijk).

Het is gebruikelijk dat de Minister van Financiën, de president van de Algemene Rekenkamer en de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal jaarlijks in overleg zullen treden om tot een op elkaar afgestemde aanbieding van de verantwoordingsstukken te komen waarbij de derde woensdag in mei in beginsel als uitgangspunt wordt genomen. Zie ook toelichting bij artikel 2.37, tweede lid.

Artikel 7.16 Doelmatigheidsonderzoek

Dit artikel regelt de taak van de Algemene Rekenkamer om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het *gevoerde beleid* van het Rijk te onderzoeken. Van de ministeries wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid aan onderzoek onderworpen. Van de colleges wordt de doelmatigheid van de wettelijke taakuitvoering onderzocht.

Onderzoeken naar het gevoerde beleid kunnen mede het onderzoek naar de organisatie en het functioneren van het betrokken dienstonderdeel omvatten. Daarbij wordt gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, de doelmatigheid van de organisatie (bijvoorbeeld procedures en werkmethoden) en de taakuitoefening en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld efficiënte en praktische inrichting van de processen). Verder geldt dat deze onderzoeken in beginsel na de ministeriële of bestuurlijke besluitvorming over het betreffende beleid door de Algemene Rekenkamer worden uitgevoerd. Daarbij gaat het om de besluitvorming over het beleidsvoorstel of -voornemen. De besluitvorming hoeft (nog) geen betrekking te hebben op

(de vormgeving van) de uitvoering van het beleid. Dit betekent dat de Algemene Rekenkamer de doelmatigheid van gevoerd beleid in beginsel achteraf toetst. De reden hiervan is dat de Algemene Rekenkamer als externe controleur van de inkomsten en uitgaven van het Rijk geen onderdeel uitmaakt van de regering. Door deze staatsrechtelijke verhoudingen is het niet aan de Algemene Rekenkamer om mee te beslissen over (voorgenomen) beleidskeuzes. Hierdoor is de politieke besluitvorming voor de Algemene Rekenkamer een gegeven en geldt dit als uitgangspunt voor haar onderzoeken.

Er zijn echter uitzonderingen op dit beginsel. In bepaalde situaties kan de Algemene Rekenkamer ook al tijdens het besluitvormingsproces of vóór de besluitvorming onderzoek verrichten. Bijvoorbeeld indien de Staten-Generaal of een Minister de Algemene Rekenkamer verzoekt om een voorgenomen besluit van de regering te onderzoeken. Het gaat dan om een voorgenomen besluit waarover nog (geheel) geen ministeriële of bestuurlijke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek dat door de Algemene Rekenkamer naar de voorgenomen aanschaf van de JSF is verricht.

Het doelmatigheidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer bevat in beginsel geen inhoudelijk oordeel over het nut of de noodzaak van de doelstellingen van beleid. Het is aan de regering in samenspraak met de Tweede Kamer der Staten-Generaal om die beleidsdoelstellingen te bepalen. Eventuele tegenstrijdigheid in doelstellingen kan de Algemene Rekenkamer wel in haar beoordeling betrekken, omdat dat tot een mogelijke ondoelmatigheid zou kunnen leiden.

Evenals bij het verantwoordingsonderzoek, bedoeld in artikel 7.12, tweede lid, wordt ook hier niet voorgeschreven met welke frequentie een doelmatigheidsonderzoek door de Algemene Rekenkamer wordt verricht. Hierbij is de intentie van deze bepaling dat de doelmatigheid van het gevoerde beleid en de gevoerde taakuitvoering periodiek worden onderzocht. Dit hoeft dus niet jaarlijks te zijn. De Algemene Rekenkamer kan daarbij zelf bepalen met welke periodiciteit en frequentie zij hier onderzoek naar verricht en welke prioriteiten daarbij gelden. In de praktijk wordt het meeste doelmatigheidsonderzoek op basis van gesignaleerde risico's uitgevoerd. Dit kan betekenen dat sommige delen van het gevoerde beleid van het Rijk in de loop der tijd geheel niet door de Algemene Rekenkamer worden onderzocht, omdat daar bijvoorbeeld geen risico's zijn gesignaleerd.

Daarnaast is het doelmatigheidsonderzoek niet aan de begrotingscyclus gekoppeld, zoals dat wel het geval is bij het verantwoordingsonderzoek. Bevindingen uit het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer kunnen desgewenst wel worden gebruikt ter onderbouwing van de conclusies die de Algemene Rekenkamer in het kader van een doelmatigheidsonderzoek trekt.

Een doelmatigheidsonderzoek geschiedt op basis van de normen van economie, eficiency en effectiviteit. Die normen sluiten aan bij de zogenaamde INTOSAI-standaarden voor performance audits (ISSAI 300 en 3000–3999). De INTOSAI-standaarden zijn gezaghebbend en gelden voor rekenkamers internationaal als uitgangspunt voor performance audits. Performance audits is de gangbare Engelse term voor doelmatigheidsonderzoek. Daarin staan de zogenaamde drie E's centraal: economy, efficiency en effectivity. Economy betreft de vraag of de ministeries en colleges hun personele en materiële middelen op een zo optimaal mogelijke wijze verwerven (aankopen). Efficiency betreft de vraag of met de aangewende personele en materiële middelen optimale prestaties

worden gerealiseerd. Effectivity betreft de vraag of door middel van de ingezette middelen en de gerealiseerde prestaties de gestelde doelen of verwachte effecten worden bereikt.

Artikel 7.17 Aanbieden rapport doelmatigeheidsonderzoek

Eerste, tweede en derde lid

Het is aan de Algemene Rekenkamer om te bepalen of zij een rapport vaststelt naar aanleiding van een doelmatigheidsonderzoek. Als de Algemene Rekenkamer hiertoe over gaat, dan gelden de voorwaarden uit dit artikel.

Het eerste lid bepaalt dat de Algemene Rekenkamer het rapport over het doelmatigheidsonderzoek, bedoeld in artikel 7.16, als controleur van de regering ter kennis brengt van de Staten-Generaal en de regering. De betrokken Ministers gelden doorgaans als adressant namens de regering. Het is overigens gebruikelijk dat de Algemene Rekenkamer haar rapporten ook naar de Minister-President en de Minister van Financiën stuurt.

Indien er sprake is van een instelling die bij of krachtens de wet is belast met het houden van toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak als bedoeld in artikel 7.34, achtste lid (Bevoegdheden naar onderzoek naar publieke middelen buiten het Rijk), dan stelt de Algemene Rekenkamer ook deze instelling op basis van het tweede lid in kennis van haar onderzoeksrapport.

Het derde lid regelt dat de Algemene Rekenkamer de Minister die het aangaat voldoende gelegenheid geeft om op haar bevindingen en haar voorlopige conclusies te reageren, voordat zij het onderzoeksrapport vaststelt. Daartoe is de norm van een redelijke termijn opgenomen. Deze procedure staat ook wel bekend als de bestuurlijke hoor-en-wederhoor-procedure.

Vierde lid

De standaarden die gelden voor het vermelden van gegevens en bevindingen die naar haar aard vertrouwelijk zijn, gelden niet alleen voor rapporten die de Algemene Rekenkamer naar aanleiding van een verantwoordingsonderzoek opstelt. In dit lid zijn deze standaarden ook voorgeschreven voor de rapporten die naar aanleiding van een doelmatigheidsonderzoek worden opgesteld.
Voor een nadere uiteenzetting van de standaarden wordt verwezen naar toelichting bij artikel 7.14, vijfde lid.

Artikel 7.18 Bevoegdheden verantwoordings- en doelmatigheidsonderzoek

Algemeen

Dit artikel regelt de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer bij alle onderdelen van het Rijk. Deze bevoegdheden gebruikt de Algemene Rekenkamer bij haar verantwoordings- en doelmatigheidsonderzoek.

Eerste lid

Dit lid komt overeen met artikel 87, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001. Deze bepaling regelt het informatierecht van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot de onderdelen van het Rijk. Als de onderdelen

van het Rijk worden aangemerkt alle organisaties die tot de rechtspersoon de Staat der Nederlanden behoren.

Over de reikwijdte van deze algemene bevoegdheid ontstaat van tijd tot tijd discussie. Naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer in 1998 zond de Minister van Financiën op 17 november 1999 een brief over de interpretatie van – destijds – artikel 54 van de Comptabiliteitswet, later artikel 87, van de Comptabiliteitswet 2001 en nu artikel 7.18, inzake de schenking door De Nederlandsche Bank N.V.[32] Deze brief wordt ook wel aangehaald als de zogenaamde brief Zalm. Over de inhoud van die brief is overleg gevoerd en overeenstemming bereikt met de Algemene Rekenkamer. Zowel dit deel van de memorie van toelichting als de memorie van toelichting bij de artikelen 7.14, vijfde lid (Rapporteren over het verantwoordingsonderzoek), 7.17, vierde lid (Aanbieden rapport doelmatigheidsonderzoek) en 7.30, vierde lid (Aanbieden rapport diverse onderzoeken) zijn mede op de inhoud van deze brief gebaseerd.

De onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer in dit lid en de verplichting van de Ministers om inlichtingen te verstrekken, zoals opgenomen in het vijfde lid, van artikel 7.18, zijn in algemene bewoordingen gesteld. Dit artikel bevat geen uitdrukkelijke beperkingen, behoudens de band die er moet bestaan met de uitoefening van de taken van de Algemene Rekenkamer.

Het uitgangspunt is dat de Algemene Rekenkamer alle goederen, kassen, administraties, documenten en andere informatiedragers mag onderzoeken, op door haar aan te geven wijze voor zover zij dat nodig acht voor de uitoefening van haar taken.

Verder geschiedt het onderzoek op de wijze die door de Algemene Rekenkamer wordt aangegeven. Uit de wetsgeschiedenis kan daarbij worden opgemaakt dat gekozen is voor een formulering waarbij zeker werd gesteld, dat de Algemene Rekenkamer en haar ambtenaren of ingehuurde deskundigen in ieder geval toegang zouden hebben tot administraties ook als deze zijn opgenomen in geautomatiseerde systemen. Daartoe behoort ook het verschaffen van vertrouwelijke informatie.

Uitgangspunt is dat de Algemene Rekenkamer op grond van artikel 7.18, eerste lid, alle informatie krijgt die zij ten behoeve van haar controle nodig heeft. Tot die informatie behoort zonder uitzondering ook de informatie die naar haar aard of naar de opvatting van de Minister vertrouwelijk is. Uit de formulering van dit lid blijkt dat niet van belang is of en zo ja, hoe de informatie is vastgelegd. Opgemerkt wordt, dat de Algemene Rekenkamer geen bestuursorgaan is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en daarom niet valt onder de werking van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Informatie die de Algemene Rekenkamer met haar unieke bevoegdheid van toegang tot informatie vergaart is dus niet bij haar opvraagbaar met een beroep op de Wob.

Aan een controle zijn zowel voor de gecontroleerde als de controleur administratieve lasten verbonden. Het is vanuit doelmatigheid van belang dat daarbij de lasten van beide partijen in het oog worden gehouden en dat hier desgewenst overleg over plaats kan vinden. De bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer om aan te geven op welke wijze het onderzoek geschiedt, impliceert dat de informatie ook verstrekt moet worden.

[32] Kamerstukken II 1999/2000, 26 248, nr. 11.

In het algemeen zal in het kader van de jaarlijkse verantwoordingsonderzoeken een onderzoekspraktijk zijn gegroeid, waarbij bekend is hoe het onderzoek verloopt en welke informatiedragers daarvoor worden geraadpleegd. Bij de doelmatigheidsonderzoeken kan dat minder evident zijn, evenals bij de onderzoeken, bedoeld in artikel 7.23, die op verzoek van één van de kamers van de Staten-Generaal of een bewindspersoon plaatsvinden.

Overigens is met de introductie van de doelmatigheidscontrole een belangrijke wijziging ingezet met betrekking tot het onderwerp van onderzoek. Een wijziging die geleidelijk ook inhoudelijk van invloed is geweest op de rechtmatigheidscontrole. Het primaire aandachtspunt van de Algemene Rekenkamer is daardoor namelijk gaandeweg minder cijfermatig geworden; minder gericht op de financiële administratie van de uitvoering van de begroting. Het controle-object werd aanzienlijk ruimer. Zowel de totstandkoming als de uitvoering en evaluatie van beleid werden onderwerp van onderzoek. En daarmee nam de bestuurlijke en politieke gevoeligheid van de onderzoeken toe. Vanzelfsprekend heeft dit zijn neerslag gevonden in de verslagen en tussentijdse rapportages van de Algemene Rekenkamer, hetgeen uiteindelijk ook resulteerde in een grotere belangstelling vanuit het parlement en de media voor de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer. Deze ontwikkeling in de bestuurlijke en politieke gevoeligheid en de betekenis van de door de Algemene Rekenkamer onderzochte onderwerpen heeft evenwel geen consequenties gehad voor de inlichtingenplicht en bevoegdheden bedoeld in dit lid.

Tweede lid

In de Comptabiliteitswet 2001 is dit in artikel 86 geregeld.

Het onderhavige lid bepaalt de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer om voor de uitoefening van haar taken inzage te vorderen in de controleprogramma's en dossiers van een accountant, die namens de betrokken Minister een controle of review uitvoert. Deze bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer heeft betrekking op de situatie dat een Minister een gedeelte van de controle van zijn ministerie heeft uitbesteed aan een accountant of de situatie dat de Minister een accountant verzoekt om namens hem bij instellingen controles uit te voeren dan wel namens hem bij instellingsaccountants reviews uit te voeren. Ook in deze gevallen is het de Algemene Rekenkamer toegestaan de controleprogramma's en dossiers van de accountant in te zien en kopieën van dossierstukken en andere informatiedragers te maken. Het maakt daarbij niet uit of de betreffende accountant werkzaam is bij de Auditdienst Rijk of het een openbare accountant betreft die bijvoorbeeld voor een accountancykantoor werkzaam is.

Artikel 6.5 (Aansprakelijkheid accountant), is van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat artikel bepaalt dat openbare accountant verplicht is om gevolg te geven aan de eis inzage te geven in zijn dossiers. Hij kan dan geen beroep doen op zijn geheimhoudingsplicht.

Derde lid

Bij de uitoefening van haar taak kan de Algemene Rekenkamer gebruik maken van de resultaten van reeds verrichte controles. Op deze wijze wordt doelmatigheid in de controle nagestreefd en worden doublures in de controlewerkzaamheden voorkomen. Dit is ongeacht door welke instantie de controle is verricht. Deze controles kunnen onder andere zijn uitgevoerd door openbare accountants in opdracht van de betrokken

rechtspersoon of door de Auditdienst van het Rijk ten behoeve van de betrokken Minister. In de praktijk maakt de Algemene Rekenkamer vooral gebruik van onderzoek dat door de Auditdienst Rijk is verricht.

Dit laat onverlet dat de Algemene Rekenkamer vrij is om zelf (aanvullend of vervangend) onderzoek te verrichten, zoals deels ook richtinggevend op grond van internationale standaarden, te weten de standaarden van de International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), de zogenaamde INTOSAI-standaarden 1000–2999 (Financial audit guidelines).

Vierde lid

Op basis van dit artikel worden de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer niet in de tijd beperkt. Het enige criterium waaraan de Algemene Rekenkamer is gebonden, is dat het Rijk daarbij belang moet hebben.

Vijfde lid

Voor een adequate uitvoering van haar controletaken is het van belang dat de Algemene Rekenkamer over alle informatie kan beschikken die daarvoor nodig is. Mede om de onafhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer te waarborgen, is geregeld dat op verzoek van de Algemene Rekenkamer, de inlichtingen die zij voor het uitvoeren van haar taken nodig acht, door de Ministers en de colleges moeten worden verstrekt.

Zesde lid

Wanneer de Algemene Rekenkamer daarom vraagt, is de Auditdienst Rijk gehouden haar inzage verlenen in de controleprogramma's en dossiers van de Auditdienst Rijk. De Auditdienst Rijk moet de Algemene Rekenkamer daarnaast op haar verzoek volledig inlichten over de resultaten van de controle, waaronder het overleggen van een overzicht met de controlebevindingen per begrotingsartikel. Dit kan door haar de accountantsrapporten te verstrekken of op een andere, door de Algemene Rekenkamer aangegeven manier. Het overzicht van de controlebevindingen op artikelniveau wordt op verzoek van de Algemene Rekenkamer verstrekt.

Artikel 7.19 Bevoegdheden verantwoordings- en doelmatigheidsonderzoek bij uitbesteding

Dit is in artikel 93 van de Comptabiliteitswet 2001 geregeld.

Uit dit artikel volgt dat het voor de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer geen verschil uitmaakt of een Minister of een rechtspersoon, vennootschap, natuurlijke persoon, bedoeld in artikel 7.24, in de aanhef, onderdeel a tot en met e, zelf een administratie of de daarmee samenhangende taken uitvoert waarvoor hij verantwoordelijk is of hiertoe opdracht heeft gegeven aan een derde om dit in zijn naam te doen. De Algemene Rekenkamer is in beide situaties bevoegd om onderzoek te verrichten. Deze bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer geldt ook wanneer de derde het uitvoeren van een administratie of de daarmee samenhangende taken vervolgens weer aan een ander heeft opgedragen.
Dit houdt in dat de Algemene Rekenkamer mede een onderzoek kan verrichten aan de hand van de administratie van de betrokken derde of de administratie van degene die de administratie in opdracht van de derde uitvoert.

Artikel 7.20 Bevoegdheden verantwoordings- en doelmatigheidsonderzoek met betrekking tot geheime uitgaven en ontvangsten

Eerste en tweede lid

Het eerste lid van dit artikel vervangt de verantwoordelijkheid van de president uit artikel 87, derde, vierde en vijfde lid, van de Comptabiliteitswet 2001, om het onderzoek van de begrotingsartikelen geheim in persoon te verrichten zonder de mogelijkheid tot ambtelijke ondersteuning. Daarbij blijkt uit het eerste lid dat het onderzoek zelf een verantwoordelijkheid van het college is en niet uitsluitend van de president in persoon. Het onderzoek door de Algemene Rekenkamer sluit aan op het onderzoek van de Auditdienst Rijk.
Geheimhouding van wat (een beperkt aantal) medewerkers ter kennis komt, is geborgd in de eed hetzij de verklaring en de belofte die afgelegd wordt conform artikel 7.11, derde lid. Voor zover de Algemene Rekenkamer de openbaarmaking in een rapport van belang acht, is artikel 7.14, vijfde lid, van toepassing waarin opgenomen een speciaal regime voor vertrouwelijke informatie.

Artikel 7.21 Bezwaarprocedure: algemeen

In de Comptabiliteitswet 2001 is de bezwaarprocedure geregeld in artikel 88.

Eerste en tweede lid

Indien de Algemene Rekenkamer op basis van haar onderzoek bezwaar heeft met betrekking tot het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover, dan informeert zij de betrokken Minister.
Het gaat om bezwaren die bij de Algemene Rekenkamer kunnen rijzen naar aanleiding van de bevindingen van haar onderzoek naar de rechtmatigheid van het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover. Het kan ook gaan om bezwaren die betrekking hebben op de administratieve organisatie of interne (accountants)controle.

Derde en vierde lid

De betrokken Minister stelt de Algemene Rekenkamer binnen een maand na de ontvangst van de mededeling van de Algemene Rekenkamer in kennis van de maatregelen die tot opheffing van het bezwaar van de Algemene Rekenkamer kunnen leiden. Het zal veelal gaan om inhoudelijke of procedurele aanpassingen, toezeggingen of voorstellen ten aanzien van de verbetering van het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover.

Na afloop van de maand neemt de Algemene Rekenkamer een eindbeslissing over haar bezwaren en doet hiervan mededeling aan de betrokken Minister. De Algemene Rekenkamer kan besluiten haar bezwaar op te heffen of te handhaven.

Artikel 7.22 Bezwaarprocedure bij handhaving van het bezwaar

In de Comptabiliteitswet 2001 is dit geregeld in artikel 89.

Het onderhavige artikel beschrijft de procedure ingeval van een indemniteitswet. Een indemniteitswet strekt er toe om zaken die volgens de Algemene Rekenkamer onrechtmatig zijn via een wettelijke procedure

alsnog af te handelen met de Staten-Generaal. De vaststelling van de indemniteitswet is leidend voor het voorbehoud waaronder de Algemene Rekenkamer de verklaring van goedkeuring heeft gegeven (zie artikel 7.14, tweede en derde lid: Rapporteren over het verantwoordingsonderzoek).

Eerste en tweede lid

Op basis van het eerste lid kan de Algemene Rekenkamer haar bezwaar met betrekking tot het financieel beheer, de materiële bedrijfsvoering of de verantwoording daarover handhaven. In dat geval informeert de Algemene Rekenkamer de betrokken Minister en de Minister van Financiën daarover.

Derde en vierde lid

Als de Algemene Rekenkamer haar bezwaar handhaaft en het bezwaar houdt in dat bepaalde verplichtingen, uitgaven of ontvangsten niet in overeenstemming met de begrotingswet of met andere wettelijke regelingen tot stand zijn gekomen, dan zendt de regering binnen twee maanden een voorstel tot vaststelling van een indemniteitswet naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De regering doet dit op voorstel van de betrokken Minister. Met een indemniteitswet kunnen onrechtmatigheden alsnog door behandeling in de Staten-Generaal worden weggenomen.

Het vierde lid regelt dat indien na afloop van die twee maanden geen voorstel tot vaststelling van een indemniteitswet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is ingediend, de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer daarvan op de hoogte stelt. De achtergrond hiervan is dat de Algemene Rekenkamer de Tweede Kamer weliswaar kan informeren, maar dat zij zelf de regering niet kan verplichten om een indemniteitswet in te dienen, zoals het derde lid voorschrijft.

Vijfde en zesde lid

Het kan voorkomen dat de bezwaren van de Algemene Rekenkamer op iets anders betrekking hebben dan de rechtmatigheid. Daarbij valt te denken aan het bezwaar inzake ontoereikend beleid met betrekking tot de bestrijding van misbruik of oneigenlijk gebruik van bepaalde wet- en regelgeving. Dergelijke bezwaren kunnen niet met een indemniteitswet worden weggenomen.
De Algemene Rekenkamer maakt van dergelijke bezwaren melding in haar rapport, bedoeld in artikel 7.14. De Algemene Rekenkamer kan er toe besluiten om daarvan ook melding te maken door middel van een aantekening in haar rapport bij het Financieel jaarverslag van het Rijk.

§ 3. Overige taken en bevoegdheden

Artikel 7.23 Onderzoek op verzoek

Dit is in artikel 90 van de Comptabiliteitswet 2001 geregeld.

Beide Kamers der Staten-Generaal kunnen de Algemene Rekenkamer verzoeken een onderzoek te verrichten. Ook bewindspersonen (Ministers en Staatssecretarissen) kunnen een dergelijk verzoek aan de Algemene Rekenkamer doen. Daarbij is het gebruikelijk dat zo'n verzoek niet wordt gedaan dan nadat de bewindspersoon daarover de ministerraad heeft geraadpleegd. De reden hiervan is om te voorkomen dat de onafhankelijkheid van de Algemene Rekenkamer wordt aangetast in verband met vele verzoeken van de bewindspersonen. Daarbij beoordeelt de Algemene

Rekenkamer zelf of zij aan een dergelijk verzoek van de Staten-Generaal of de betreffende bewindspersonen zal voldoen. In overleg kan de Algemene Rekenkamer een bijdrage vragen in sommige kosten die zij voor zo'n onderzoek moet maken.

Een onderzoek op verzoek van de Kamers der Staten-Generaal kan zowel gericht zijn op gevoerd beleid, de gerealiseerde bedrijfsvoering als in uitzonderingsgevallen op een voorgenomen besluit. In het eerste geval kan worden gedacht aan een doelmatigheidsonderzoek op een specifiek beleidsterrein. Een onderzoek op verzoek naar voorgenomen besluit kan in specifieke situaties worden gedaan en is vrij uitzonderlijk.

De mogelijkheid dat ook een bewindspersoon de Algemene Rekenkamer kan verzoeken om een onderzoek te verrichten, is weliswaar nieuw ten opzichte van de Comptabiliteitswet 2001, maar codificeert een bestaande praktijk. Zo heeft de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Algemene Rekenkamer in 2004 verzocht een onderzoek te doen naar het primaire proces van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Verder heeft de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Algemene Rekenkamer in 2012 verzocht om een onderzoek te verrichten naar passend onderwijs bij basisscholen.

Verder geldt dat een verzoek om een bepaald onderzoek te verrichten niet zonder meer hoeft te betekenen dat de Algemene Rekenkamer wordt gevraagd om een doelmatigheidsonderzoek, bedoeld in artikel 7.16, uit te voeren. Het verzoek van één van de Kamers der Staten-Generaal of een bewindspersonen ten aanzien van een specifiek onderzoek kan een andere reikwijdte of focus hebben dan die van een doelmatigheidsonderzoek. Het is aan de Algemene Rekenkamer te bepalen of zij het verzoek tot het verrichten van een onderzoek wil uitvoeren en welke reikwijdte het onderzoek zal hebben.

Artikel 7.24 Onderzoek naar publieke middelen buiten het Rijk

Algemeen

Dit artikel is gebaseerd op artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001.

Het domein van het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer kan verrichten naar publieke middelen buiten het Rijk is gekoppeld aan het budgettaire beginsel.
Dit beginsel houdt in dat de Algemene Rekenkamer het gevoerde beleid van een betrokken Minister met betrekking tot organisaties buiten het Rijk kan onderzoeken, voor zover deze organisaties worden bekostigd uit publiek geld. Publiek geld kan zowel de opbrengst van een wettelijke heffing (belasting, premie, tarief) als begrotingsgeld zijn. Dit betekent dat de reikwijdte van de controle van de Algemene Rekenkamer ofwel het domein van het onderzoek afhankelijk is van de aard van de financiering. De financiering kan bijvoorbeeld geschieden in de vorm van geldverstrekking door of vanwege het Rijk of in de vorm van een bij of krachtens de wet ingestelde heffing.

Dit artikel geeft een limitatieve opsomming van de rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma, natuurlijke personen, openbare lichamen en gemeenschappelijke organen ten aanzien waarvan de Algemene Rekenkamer een onderzoek kan verrichten onverminderd het elders bij wet is geregeld. De vraag of en zo ja met welke regelmaat de Algemene Rekenkamer deze rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma, natuurlijke personen, openbare lichamen en gemeenschappelijke organen

aan haar onderzoek onderwerpt, is ter beoordeling aan de Algemene Rekenkamer.

Onderdeel a

Dit onderdeel is gebaseerd op artikel 91, eerste lid, onderdeel c, van de Comptabiliteitswet 2001.

Rechtspersonen kunnen zowel publiekrechtelijke rechtspersonen, zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid, decentrale overheden, openbare lichamen, als privaatrechtelijke rechtspersonen (naamloze en besloten vennootschappen, verenigingen, stichtingen) zijn.

In geval van natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen, gaat het niet om individuen die op persoonlijke titel een bijdrage ten laste van de rijksbegroting ontvangen zoals een uitkering op het gebied van de sociale zekerheid. In onderdeel a gaat het uitsluitend om personen die in de hoedanigheid van het beroep of bedrijf dat zij uitoefenen (eenmanszaken, maatschappen) bijvoorbeeld een subsidie, lening of garantie ten laste van de rijksbegroting hebben ontvangen.

Een subsidie, lening, garantie of bijdrage in natura ten laste van de rijksbegroting kan direct, indirect of voorwaardelijk worden ontvangen. Bij een directe ontvangst valt te denken aan een financiële bijdrage, die bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie, lening of in natura wordt ontvangen. Een voorbeeld van een indirecte ontvangst is een financiële bijdrage die met tussenkomst van een intermediair of intermediaire instelling aan de organisatie worden verstrekt. Een voorbeeld van een voorwaardelijke ontvangst is een garantie.

Bij een bijdrage in natura met kenmerken van een subsidie, lening of garantie valt te denken aan het ter beschikking stellen van medewerkers of materieel (bijvoorbeeld een gebouw) aan de betrokken organisatie.

Daarnaast is de Algemene Rekenkamer bevoegd om een onderzoek uit te voeren als rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen een fiscale tegemoetkoming hebben ontvangen met betrekking tot speur- en ontwikkelingswerk, een energie-investering, een milieu-investering of een investering in huurwoningen. Deze tegemoetkomingen worden voorafgegaan door een verklaring van de beleidsverantwoordelijke Minister of een aanwijzing bij ministeriële regeling.

Dergelijke fiscale tegemoetkomingen of de onderliggende regelingen zijn: de energie-investeringsaftrek (EIA), de milieu-investeringsaftrek (MIA), de vervroegde afschrijving milieu-investeringen (VAMIL), de Regeling vermindering verhuurderheffing en de afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk. Bij deze fiscale regelingen voor specifieke uitgaven of investeringen is altijd een andere Minister betrokken, te weten de beleidsverantwoordelijke Minister die een verklaring afgeeft of verantwoordelijk is voor de aanwijzing bij ministeriële regeling.

Bij een verklaring van een beleidsverantwoordelijke Minister valt te denken aan een definitieve investeringsverklaring die de Minister voor Wonen en Rijksdienst in het kader van de Regeling vermindering verhuurderheffing afgeeft.

Onderdeel b

Dit onderdeel is in artikel 91, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet 2001 geregeld.

Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT) omvatten zowel publiekrechtelijke rechtspersonen als privaatrechtelijke rechtspersonen die een wettelijke taak hebben. Voorbeelden van RWT's zijn het Kadaster, de Kamer van Koophandel en de Rijksdienst voor het wegverkeer.

Op basis van de definitie van RWT in artikel 1.1 (Begrippen) kan de Algemene Rekenkamer de uitvoering van de wettelijke taken controleren voor zover de uitvoering daarvan geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van een bij of krachtens een wet ingestelde heffing. Hiervan is zowel sprake ingeval van bekostiging uit de rijksbegroting als van bekostiging op grond van een specifieke wettelijke bevoegdheid van een RWT om een heffing of een tarief op te leggen.
Wettelijke heffingen kunnen zijn: belastingen (heffingen voor algemene collectieve voorzieningen), bestemmingsheffingen (heffingen voor specifieke collectieve voorzieningen); ook wel premies of overheidstarieven (heffingen voor specifieke, individuele voorzieningen) genoemd. Voorbeelden van een opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen zijn onder andere collegegelden, tarieven van academische ziekenhuizen en de motorrijtuigenbelasting.

Indien er behoefte aan is, kan de Algemene Rekenkamer ook kennis nemen van gegevens uit
de administratie die op de andere (niet-wettelijke taken) van de RWT betrekking hebben. Hier kan bijvoorbeeld behoefte aan bestaan indien bepaalde kostensoorten zowel aan de wettelijke als de niet-wettelijke taken van de betrokken RWT worden doorberekend. Zo zullen de kosten van de bedrijfsvoering zowel van belang zijn voor de wettelijke als de niet-wettelijke taken.

In het verleden is er vaak onzekerheid geweest over organisaties die bij machtigingswet zijn opgericht. In de machtigingswet wordt het doel van de oprichting genoemd, hetgeen verward kan worden met een wettelijke taak. Een machtigingswet is doorgaans niet bedoeld om een taak wettelijk te regelen. Het doel van een machtigingswet is louter het oprichten van de rechtspersoon. Een machtigingswet is dan ook uitgewerkt zodra de Staten-Generaal die wet heeft aangenomen en is ook niet in wettendatabanken te vinden. Alleen in het geval dat de machtigingswet meer regelt dan de oprichting van de rechtspersoon, kan er sprake zijn van het regelen van een wettelijke taak.

Onderdeel c

Dit is een nieuw onderdeel ten opzichte van de Comptabiliteitswet 2001. In dit onderdeel wordt geregeld dat de Algemene Rekenkamer een onderzoeksbevoegdheid heeft ten aanzien van rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen, voor zover zij goederen of diensten leveren die met begrotingsgeld worden betaald en voorzover die goederen of diensten betrekking hebben op de uitvoering van een publieke taak.

De bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer om bij dergelijke rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen ter plekke onderzoek te verrichten, geldt alleen voor zover de Minister, in de hoedanigheid van vertegenwoor-

diger van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden, zich in een overeenkomst contractueel het recht heeft voorbehouden om met betrekking tot de goederen en diensten bij die rechtspersoon, vennootschap of natuurlijk persoon controles uit te voeren. Daarbij valt onder andere te denken aan controles naar de kwaliteit, kwantiteit en prijsbepaling van de goederen en diensten. Aangezien de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer en die van de Minister bij voorkeur parallel lopen, is deze voorwaarde in dit onderdeel opgenomen. Als de Minister zich controlebevoegdheden heeft voorbehouden, heeft de Algemene Rekenkamer deze ook.

Verder geldt dat de goederen en diensten betrekking moeten hebben op de uitvoering van een publieke taak. Met de uitvoering van een publieke taak wordt bedoeld het uitvoeren van een beleidstaak of een wettelijke taak, zoals de aanleg en bouw van de infrastructuur voor een net van snelwegen, spoorwegen en waterwegen. Bij de uitvoering van dergelijke taken kan de uitvoering bijvoorbeeld (gedeeltelijk) in handen van private ondernemingen worden gesteld. Daarmee voeren private ondernemingen de publieke taken uit die aan de overheid zijn opgedragen. Een ander voorbeeld is het uitvoeren van een subsidieregeling door een private onderneming.

Het voorgaande betekent dat de goederen en diensten geen betrekking mogen hebben op de bedrijfsvoeringstaken van de overheid zoals de aankoop van pennen of het inhuren van een schoonmaakdienst voor het verrichten van schoonmaakwerkzaamheden in een ministerie. Dit impliceert dat de Algemene Rekenkamer geen onderzoek mag verrichten naar dergelijke goederen of diensten. De reden is dat de overheid bij bedrijfsvoeringstaken – net als een private partij – goederen en diensten inkoopt. In die situatie wordt een bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer om ter plekke onderzoek te verrichten niet passend geacht. Wel kan de Algemene Rekenkamer de onderliggende contracten onderzoeken die op het ministerie aanwezig zijn.

Bij het verrichten van het onderzoek werkt de Algemene Rekenkamer in beginsel aan de hand van drie fasen. Op basis van de eerste fase neemt de Algemene Rekenkamer kennis van de informatie die bij de betreffende Minister aanwezig is over de betrokken rechtspersoon, commanditaire vennootschap, vennootschap onder firma of natuurlijke persoon.
De tweede fase betreft het inwinnen van nadere inlichtingen en het eventueel opvragen van aanvullende stukken door de Algemene Rekenkamer. Hierbij richt de Algemene Rekenkamer zich rechtstreeks tot de rechtspersoon, commanditaire vennootschap, vennootschap onder firma of natuurlijke persoon.
De Algemene Rekenkamer kan in de derde fase een onderzoek ter plaatse verrichten bij de betreffende rechtspersoon, commanditaire vennootschap, vennootschap onder firma of natuurlijke persoon. In dat geval worden de betrokken Minister en de rechtspersoon, commanditaire vennootschap, vennootschap onder firma of natuurlijke persoon vooraf door de Algemene Rekenkamer geïnformeerd over het voornemen om een onderzoek ter plaatse te verrichten.

Onderdeel d

Op basis van dit onderdeel is de Algemene Rekenkamer bevoegd om een onderzoek te verrichten bij openbare lichamen en gemeenschappelijke organen die krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn ingesteld en waarbij vanwege het Rijk wordt deelgenomen, bedoeld in artikel 94 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De expliciete voorwaarde dat vanwege het Rijk wordt deelgenomen, impliceert dat de

Algemene Rekenkamer niet bevoegd is om een onderzoek te verrichten bij een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan waaraan uitsluitend decentrale overheden zoals gemeenten, provincies en waterschappen deelnemen.

Onderdeel e

Dit onderdeel bepaalt dat de Algemene Rekenkamer een onderzoek kan verrichten ten aanzien van naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarvan de staat 5% of meer van het geplaatste aandelenkapitaal houdt.

De bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van staatsdeelnemingen zijn geregeld in artikel 7.35 (Bevoegdheden onderzoek naar staatsdeelnemingen).

Artikel 7.25 Reikwijdte onderzoek naar publieke middelen buiten het Rijk

Eerste lid

Dit artikellid geeft het bereik aan van het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer kan uitvoeren bij rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen die publieke middelen innen, beheren of besteden. Dergelijke onderzoeken zijn gericht op het beleid (onderdeel a) en het toezicht (onderdeel b) van de betrokken Minister ten opzichte van de rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma en natuurlijke personen. Om die reden bevat een dergelijk onderzoek van de Algemene Rekenkamer dan ook geen oordelen ten aanzien van de afzonderlijke rechtspersonen, vennootschappen of individuele personen.

Tweede lid

Het onderzoek ten aanzien van een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) is naast het beleid en het toezicht van de Minister zoals in het eerste lid is bepaald, mede gericht op een oordeel over het beheer van de publieke middelen door de RWT (onderdeel a). Bij het beheer van publieke middelen valt te denken aan de wijze waarop de RWT deze middelen beheert en hoe de onderliggende administratie wordt gevoerd. Ook de inning en de besteding door de RWT van de publieke middelen kan worden onderzocht.

Dit betekent dat het onderzoek is gericht op de RWT zelf. De inning, het beheer en de besteding van de publieke middelen door de eindbegunstigde zijn geen onderdeel van het onderzoek, indien een natuurlijke persoon bijvoorbeeld een uitkering ontvangt op basis van individueel recht uit een sociale zekerheidswet. De reden hiervan is dat deze uitkering niet wordt ontvangen vanwege de uitoefening van een beroep of bedrijf.

Daarnaast is het onderzoek ten aanzien van een RWT mede gericht op de uitvoering van de wettelijke taak (onderdeel b). De Algemene Rekenkamer komt in dat geval tot een oordeel over de taakuitvoering die door de RWT is uitgevoerd.

Derde lid

Deze bepaling maakt in de Comptabiliteitswet 2001 deel uit van het derde lid van artikel 91. De taken van De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) kunnen in twee categorieën worden verdeeld:

1. taken die het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna:het Verdrag) opdraagt aan het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB);
2. overige, hierna te noemen, nationale taken.

ESCB-taken

Bij de uitvoering van de ESCB-taken, waaronder de monetaire taken, is DNB onafhankelijk op grond van artikel 108 van het Verdrag. Het Verdrag en de ESCB-statuten (hierna: het protocol) voorzien in waarborgen voor deze onafhankelijkheid van de participerende centrale banken. Op basis hiervan kan de Algemene Rekenkamer hier geen onderzoek doen.

Het hoofddoel van het ESCB is het handhaven van de prijsstabiliteit. Deze doelstelling is voor DNB opgenomen in artikel 2 Bankwet 1998. De door het ESCB uit te voeren fundamentele taken zijn opgenomen in artikel 105, tweede lid, van het Verdrag en bestaan uit: het bepalen en ten uitvoer leggen van het monetair beleid van het eurogebied, het verrichten van valutamarktoperaties in overeenstemming met de bepalingen van artikel 111 van het Verdrag, het aanhouden en beheren van de officiële externe reserves van de lidstaten en het bevorderen van een goede werking van het betalingsverkeer. DNB draagt in het kader van het ESCB bij aan de vervulling van deze taken. Deze doelstelling en taken zijn opgenomen in de artikelen 2 en 3 van de Bankwet 1998. Ook draagt DNB in het kader van het ESCB bij aan een goede beleidsvoering van de bevoegde autoriteiten ten aanzien van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel en staat DNB de Europese Centrale Bank bij bij het verzamelen van statistische gegevens, teneinde de taken van het ESCB te kunnen vervullen. Deze rol in het kader van het ESCB raakt het toezicht op de financiële markten, maar laat het nationale karakter van dat toezicht onverlet.

Nationale taken

De nationale taken hebben betrekking op:

a. de taken tot uitoefening van toezicht op de financiële markten op de voet van de daarvoor geldende wettelijke regelingen;
b. de taken en werkzaamheden die ingevolge artikel 4, derde lid, alsmede artikel 9, aanhef en onderdeel c, van de Bankwet 1998 bij koninklijk besluit worden uitgevoerd.

Onder deze taken vallen onder meer alle taken en bevoegdheden die eerder bij of krachtens enige wet aan de voormalige Pensioen- en Verzekeringskamer waren toegekend. Tevens vallen hieronder de van het toezicht op financiële markten deel uitmakende statistische werkzaamheden. Een belangrijke component wordt ook gevormd door de Wet op het financieel toezicht waarin onder meer het prudentieel toezicht op financiële ondernemingen en het toezicht op financiële infrastructurele voorzieningen (waaronder die voor het betalingsverkeer) wordt geregeld. De Algemene Rekenkamer kan deze taken van DNB wel onderzoeken.

Onder de in onderdeel b genoemde taken en werkzaamheden vallen de activiteiten die DNB ingevolge een koninklijk besluit uitvoert. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de werkzaamheden die worden verricht op het gebied van export- en importgaranties.[33]

Artikel 7.26 Reikwijdte onderzoek naar openbare lichamen en gemeenschappelijke organen

Dit artikel regelt de scope van het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer verricht bij openbare lichamen en gemeenschappelijke organen die krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn ingesteld en waarbij vanwege het Rijk wordt deelgenomen. Op basis van artikel 94 van de Wet gemeenschappelijke regelingen is het mogelijk dat het Rijk deelneemt aan dergelijke openbare lichamen en gemeenschappelijke organen.

Het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer verricht, heeft enerzijds betrekkking op hoe het Rijk de deelname ten aanzien van de openbare lichamen en gemeenschappelijke organen heeft ingevuld. Daarbij zal de Algemene Rekenkamer in de praktijk kijken hoe de Minister die het aangaat de deelname vanwege het Rijk heeft ingevuld. Anderzijds is het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gericht op het beleid dat de betrokken Minister voert ten aanzien van de openbare lichamen en gemeenschappelijke organen.

Artikel 7.27 Reikwijdte onderzoek naar staatsdeelnemingen

Dit artikel bepaalt waarop het onderzoek is gericht dat door de Algemene Rekenkamer wordt verricht naar deelnemingen in naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen waarvan de staat 5% of meer van het geplaatste aandelenkapitaal houdt. Het onderzoek, bedoeld in artikel 7.24. aanhef en onder e, is gericht op hoe de staat het aandeelhouderschap heeft vervuld en het beleid dat ten aanzien van de deelneming heeft gevoerd. Het betreft dus niet het bedrijfsbeleid in het algemeen van de betreffende vennootschap zelf.

In de praktijk is de Minister van Financiën of één van de andere Ministers namens de staat verantwoordelijk voor het aandeelhouderschap van de betreffende vennootschappen. Om die reden zal het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gericht zijn op de Minister van Financiën of één van zijn ambtsgenoten in hun hoedanigheid van aandeelhouder van de betrokken vennootschappen en in hun hoedanigheid van beleidsmaker voor het beleid ten aanzien van de deelnemingen.

Artikel 7.28 Onderzoek naar bijdragen ten laste van de EU-begroting

In de Comptabiliteitswet 2001 is dit geregeld in artikel 92.

Het onderhavige artikel regelt de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer om onderzoek te doen bij ontvangers van subsidies, leningen en garanties ten laste van de EU-begroting, voor zover aan Nederland (als lidstaat van de Europese Unie) de verplichting tot controle van of toezicht op het beheer en de controle van die bijdrage is opgelegd. Met gebruik van deze bevoegdheid kan de Algemene Rekenkamer zich een oordeel vormen over het beleid van de betrokken Minister (doelmatigheid en doeltreffendheid) en over de manier waarop hij de rechtmatigheid van het geld borgt.

---

[33] Besluit van 9 mei 1986, Stb. 1986, 271, tot uitvoering van artikel 21 van de Bankwet 1948, zoals dit besluit is gewijzigd bij het Besluit van 21 mei 1992, Stb. 1992, 265.

Ten aanzien van het onderzoek naar de subsidies, leningen en garanties ten laste van de EU-begroting ligt het eerste aangrijpingspunt voor het onderzoek bij de ministeries. Vervolgens kan de Algemene Rekenkamer nadere inlichtingen vragen aan de (subsidie)ontvanger. In laatste instantie kan de Algemene Rekenkamer ter plekke onderzoek doen bij de (subsidie-)ontvanger.

Onder rechtspersonen kunnen ook decentrale overheden vallen voor zover zij een subsidie, lening of garantie ten laste van de EU-begroting hebben ontvangen.

Voor de natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen, geldt dat zij de subsidie, lening of garantie slechts hebben ontvangen ten behoeve van de uitoefening van het beroep of bedrijf. Zij kunnen de subsidie, lening of garantie dan ook niet aanwenden voor een ander doel. Een voorbeeld hiervan zijn agrariërs die vanuit de EU-begroting een bijdrage ontvangen.

Artikel 7.29 Reikwijdte onderzoek naar bijdragen ten laste van de EU-begroting

Dit artikel is gebaseerd op artikel 92 van de Comptabiliteitswet 2001.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de subsidies, leningen en garanties die op basis van artikel 7.28 ten laste van de EU-begroting zijn ontvangen, is gericht op de oordeelsvorming over het beleid dat de betrokken Ministers voeren ter nakoming van de verplichtingen die bij of krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aan Nederland als lidstaat zijn opgelegd inzake het financieel beheer, de controle of het toezicht ten aanzien van de ontvangen bijdragen.

Die verplichtingen kunnen per beleidsterrein verschillen. Bijvoorbeeld kan worden gedacht aan de verplichting om maatregelen te nemen ter voorkoming en bestrijding van onrechtmatigheden, maar ook aan een verplichting om periodiek bepaalde informatie aan de Europese Commissie te verstrekken. De reikwijdte van de verplichtingen is bepalend voor de reikwijdte van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Verder geldt dat het moet gaan om subsidies, leningen en garanties waarvoor Nederland als lidstaat van de Europese Unie voor de besteding aansprakelijk kan worden gesteld. Hiervan is sprake wanneer Nederland de verplichtingen die bij of krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aan de lidstaat Nederland zijn opgelegd niet nakomt. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien er in Nederland sprake is van fraude of onregelmatigheden in het beheer of de controle door toedoen van tekortkomingen.

Aangezien de Ministers verantwoordelijk zijn voor de nakoming van de verplichtingen die aan de lidstaat Nederland zijn opgelegd, beslaat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer het handelen van deze Ministers met betrekking tot het toezicht op de nakoming van die verplichtingen.

De controle van de besteding van de subsidies, leningen en garanties die *rechtstreeks* en zonder tussenkomst van de lidstaat Nederland ten laste van de EU-begroting aan de (subsidie)ontvanger worden verstrekt, is de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie, die op haar beurt gecontroleerd wordt door de Europese Rekenkamer.

Artikel 7.30 Aanbieden rapport overige onderzoeken

Eerste, tweede en derde lid

Het eerste lid bepaalt dat de Algemene Rekenkamer het rapport dat op basis van de artikelen 7.23 (Onderzoek op verzoek), 7.24 (Onderzoek naar publieke middelen buiten het Rijk), en 7.28 (Onderzoek naar bijdragen ten lasten van de EU-begroting), wordt opgesteld ter kennis brengt van de Staten-Generaal en de regering.

Als adressant namens de regering gelden doorgaans de betrokken Ministers. Het is overigens gebruikelijk dat de Algemene Rekenkamer haar rapporten ook naar de Minister-President en de Minister van Financiën stuurt.

Indien er sprake is van een betrokken instelling die bij of krachtens de wet is belast met het houden van toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak op grond van artikel 7.34, achtste lid (Bevoegdheden onderzoek naar publieke middelen buiten het Rijk en openbare lichamen en gemeenschappelijke organen), stelt de Algemene Rekenkamer ook deze instelling op basis van het tweede lid in kennis van haar onderzoeksrapport.

Het derde lid regelt dat de Algemene Rekenkamer de Minister die het aangaat voldoende gelegenheid geeft om op haar bevindingen en haar voorlopige conclusies te reageren, voordat zij het onderzoeksrapport vaststelt. Daartoe is de norm van een redelijke termijn opgenomen. Deze procedure staat ook wel bekend als de bestuurlijke hoor-en-wederhoorprocedure.

Vierde lid

De standaarden die gelden voor de omgang met gegevens en bevindingen die naar haar aard vertrouwelijk zijn, zijn van toepassing op alle rapporten die de Algemene Rekenkamer uitbrengt. Daaronder vallen ook de rapporten die naar aanleiding van een onderzoek op verzoek (artikel 7.23), onderzoek naar publieke middelen buiten het Rijk (artikel 7.24) en onderzoek naar de bijdragen ten laste van de EU-begroting (artikel 7.28) worden opgesteld.

Voor een nadere uiteenzetting van de standaarden wordt verwezen naar toelichting bij artikel 7.14, vijfde lid.

Artikel 7.31 Onderzoek naar de verklaring over EU-uitgaven

De verklaring van EU-uitgaven is een verklaring over de besteding van Europese middelen die in enig jaar mede door de lidstaat Nederland zijn beheerd. Deze verklaring houdt tevens een verklaring in over de rechtmatigheid van de besteding van die Europese middelen volgens de Europese normen.

Tot op heden heeft de Europese Commissie de lidstaten niet de verplichting opgelegd een verklaring over EU-uitgaven uit te brengen. Een onderzoek naar de verklaring over EU-uitgaven wordt dus vrijwillig uitgevoerd. Het kabinet heeft in 2006 besloten om voor Nederland jaarlijks een verklaring over EU-uitgaven, ten behoeve van de Europese Commissie op te stellen. In artikel 6.9. (Verklaring over EU-uitgaven) is daartoe de wettelijke basis opgenomen. Dit is in de vorm van een facultatieve bepaling vormgegeven. Door middel van het woord «kan»

wordt tot uitdrukking gebracht dat het geen verplichting is om een dergelijke verklaring op te stellen.

Artikel 6.9 (Verklaring over EU-uitgaven) regelt dat de Minister van Financiën de opgestelde verklaring voor onderzoek aan de Algemene Rekenkamer zendt. In aansluiting daarop is dit onderzoek in het onderhavige artikel als een taak van de Algemene Rekenkamer opgenomen. Daarmee wordt voldaan aan de verplichting, die in artikel 78 van de Grondwet is opgenomen, om de andere taken van de Algemene Rekenkamer bij wet op te dragen. Vanzelfsprekend geldt deze taak alleen zolang het Nederlandse kabinetsbeleid met betrekking tot het opstellen van een verklaring EU-uitgaven wordt gecontinueerd.

De Algemene Rekenkamer onderzoekt daarbij de lidstaatverklaring zelf, de onderliggende beheers- en controlesystemen en de rechtmatigheid van de onderliggende transacties tot op het niveau van de eindontvangers en geeft een oordeel over de deugdelijkheid ervan.

Artikel 7.32 Aanbieden Rapport onderzoek naar de verklaring over EU-uitgaven

Eerst en tweede lid

Dit lid regelt dat de Algemene Rekenkamer het rapport over het onderzoek naar de verklaring over EU-uitgaven naar de Minister van Financiën en de Staten-Generaal stuurt.

Het tweede lid bepaalt dat artikel 7.30, tweede tot en met vierde lid, van overeenkomstig van toepassing is. Deze leden bepalen onder meer dat de Algemene Rekenkamer de betrokken Minister en de instelling, bedoeld in artikel 7.34, achtste lid, inlicht en de betrokken Minister in de gelegenheid stelt om binnen redelijke termijn te reageren op de voorlopige bevindingen en conclusies van haar onderzoek.

Artikel 7.33 Verslag van werkzaamheden

Elk jaar biedt de Algemene Rekenkamer aan de regering en de Staten-Generaal een verslag van haar werkzaamheden aan. Het gaat dan om de werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer in het daaraan voorafgaande jaar. Het betreft in feite een jaarverslag van de Algemene Rekenkamer waarin de Algemene Rekenkamer zich verantwoordt over de resultaten van haar werk en over de middelen die daarvoor zijn ingezet. De aanbieding van het verslag geschiedt jaarlijks uiterlijk op 1 april.

Artikel 7.34 Bevoegdheden onderzoek naar publieke middelen buiten het Rijk en openbare lichamen en gemeenschappelijk organen

Eerste lid

Een doelmatige uitvoering van de controle brengt mee, dat de Algemene Rekenkamer zoveel mogelijk gebruik maakt van de resultaten van reeds door anderen verrichte controles, zodat onnodige doublures in controlewerkzaamheden worden vermeden. Dergelijke controles kunnen onder meer zijn uitgevoerd door openbare accountants in opdracht van de betrokken rechtspersoon of door de Auditdienst Rijk behoeve van de betrokken Minister. Het voorgaande laat onverlet dat de Algemene Rekenkamer bevoegd is om eigen onderzoek te verrichten.

Tweede tot en met zesde lid

Evenals in de Comptabiliteitswet 2001 is in deze wet opgenomen dat het eerste aangrijpingspunt voor een onderzoek van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van een rechtspersoon, commanditaire vennootschap, vennootschap onder firma, natuurlijke persoon, openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan in beginsel bij de ministeries of de instelling, bedoeld in het achtste lid van dit artikel, ligt. De Algemene Rekenkamer kan onderzoek verrichten aan de hand van de dossiers die bij de betrokken Minister of de instelling, bedoeld in het achtste lid, aanwezig zijn. Dit is geregeld in het tweede lid.

Als de stukken die de Algemene Rekenkamer nodig acht bij de betrokken Minister of de instelling, bedoeld in het achtste lid, ontbreken of wanneer de verkregen inlichtingen, na aanvulling van de betrokken Minister of de instelling, ontoereikend zijn, kan de Algemene Rekenkamer rechtstreeks bij de betreffende rechtspersoon, commanditaire vennootschap, vennootschap onder firma, natuurlijke persoon, openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan de relevante stukken opvragen of daarover nadere inlichtingen inwinnen. Dit is geregeld in het derde lid.
Het vorderen van (nadere) inlichtingen houdt ook in dat de Algemene Rekenkamer met medewerking van de betrokken rechtspersoon, commanditaire vennootschap, vennootschap onder firma, natuurlijke persoon, openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan de betreffende accountant kan verzoeken haar zo volledig mogelijk in te lichten over de uitkomsten en bevindingen van de door hem verrichte controlewerkzaamheden.

De Algemene Rekenkamer kan, op basis van het vierde lid, bij de rechtspersoon, commanditaire vennootschap, vennootschap onder firma, natuurlijke persoon, openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan een onderzoek ter plaatse instellen, in situaties waarin de stukken of inlichtingen die op basis van het derde lid zijn verkregen niet toereikend worden geacht.

Om de reden dat de Algemene Rekenkamer haar onderzoek onbelemmerd moet kunnen uitvoeren, is het aan de Algemene Rekenkamer met het oog op haar bevoegdheden om te bepalen in welke gevallen en in welke omvang een controle ter plaatse zal verrichten. De betrokken Minister en de betrokken rechtspersoon, commanditaire vennootschap, vennootschap onder firma, natuurlijke persoon, openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan worden van het voornemen tot het verrichten van een onderzoek ter plaatse door de Algemene Rekenkamer vooraf geïnformeerd.

Op basis van het vijfde lid is de Algemene Rekenkamer tevens bevoegd om de controleprogramma's en dossiers in te zien van de accountant die de verantwoordingsinformatie en andere verantwoordingen, bedoeld in artikel 6.3, eerste lid, onderdeel a en b, heeft gecontroleerd. Daarbij kan de Algemene Rekenkamer kopieën maken uit deze programma's en dossiers. Dit blijkt uit de overeenkomstige toepasssing van artikel 5:17, tweede en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat is geregeld in het zesde lid van het onderhavige artikel.

Het zesde lid bepaalt dat de Algemene Rekenkamer bij haar bevoegdheden, bedoeld in het derde, vierde en vijfde lid, gebruik kan maken van een aantal bevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb), die in dit lid van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. Artikel 5:12 bepaalt dat de onderzoeker desgevraagd een legitimatiebewijs toont. Artikel 5:13 regelt dat de bevoegdheden slechts worden gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de uitvoering van de taak nodig is.

Artikel 5:15 gaat over de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen (waaronder gebouwen, erven en andere terreinen) zonder toestemming van de bewoner. Een woning mag echter niet zonder toestemming van de bewoner worden betreden. De onderzoeker kan zich zo nodig toegang verschaffen met behulp van de sterke arm. Artikel 5:17, tweede en derde lid, van de Awb regelt de bevoegdheid om kopieën van zakelijke gegevens en bescheiden te maken en om deze gegevens en bescheiden gedurende een korte periode mee te nemen tegen een door de onderzoeker af te geven schriftelijk bewijs.

Zevende lid

Ook voor de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van een rechtspersoon, commanditaire vennootschap, vennootschap onder firma, natuurlijke persoon, openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan, bedoeld in artikel 7.24, eerste lid, onderdeel a tot met d, geldt dat deze bevoegdheden niet in de tijd worden beperkt. Hierdoor kan de Algemene Rekenkamer zelfstandig bepalen wanneer zij haar bevoegdheden wil uitoefenen. Daarbij geldt wel dat dit slechts mogelijk is voor zover dat het algemeen belang dit vordert.

Achtste lid

De Algemene Rekenkamer geeft aan op welke wijze zij geïnformeerd wil worden over de resultaten van het toezicht op de rechtspersonen met een wettelijke taak. De Algemene Rekenkamer maakt dit kenbaar aan de instelling die met dit toezicht is belast. Een voorbeeld van een dergelijke instelling is de Autoriteit Consument & Markt (ACM), die toezicht houdt op de mededinging, de telecommunicatie en het consumentenrecht.

Negende lid

De betrokken Minister wordt geïnformeerd over het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer ten aanzien van een rechtspersoon, commanditaire vennootschap, vennootschap onder firma, natuurlijke persoon, openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan verricht.

Onder het inlichten van de betrokken Minister wordt ook verstaan het overleggen van kopieën van brieven en andere correspondentie die tussen de Algemene Rekenkamer en de betreffende rechtspersoon, commanditaire vennootschap, vennootschap onder firma, natuurlijke persoon, openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan zijn gewisseld.

Tiende lid

Dit lid regelt de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de decentrale overheden, de openbare lichamen voor beroep en bedrijf, de openbare lichamen en gemeenschappelijke organen die krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn ingesteld met uitzondering van de openbare lichamen en gemeenschappelijke organen waaraan vanwege het Rijk wordt deelgenomen en de financiële ondernemingen en elektronischgeldinstellingen, bedoeld in de Wet op het financieel toezicht.

Het onderhavige lid bepaalt dat de Algemene Rekenkamer geen onderzoeksbevoegdheden heeft ten aanzien van de bovengenoemde organisaties, tenzij bij of krachtens de wet dergelijke bevoegdheden aan de Algemene Rekenkamer zijn toegekend. Dit betekent dat de Algemene Rekenkamer op basis van het onderhavige lid in beginsel geen wettelijke bevoegdheid heeft om een onderzoek ter plaatse te verrichten bij de

voorgenoemde organisaties of de bevoegdheid heeft om hen om nadere inlichtingen of de overlegging van stukken vragen.
Met uitdrukkelijke instemming van de betreffende organisatie is de Algemene Rekenkamer wel bevoegd om daar een onderzoek ter plaatse te verrichten. Deze uitzondering geschiedt op vrijwillige basis aan de hand van bilaterale afspraken tussen de betreffende organisatie en de Algemene Rekenkamer en is om die reden niet expliciet in het onderhavige artikel opgenomen. Andersom geldt dat de organisaties ook op vrijwillige basis rechtstreeks nadere inlichtingen aan de Algemene Rekenkamer kunnen verstrekken of stukken kunnen overleggen.

De reden dat de Algemene Rekenkamer op basis van dit lid geen onderzoek ter plaatse mag verrichten bij dergelijke organisaties is dat het zelfstandige bestuurslagen of autonome organisaties zijn die over een gekozen (volks)vertegenwoordiging beschikken of private financiële ondernemingen zijn die een vertrouwensrelatie met cliënten onderhouden. Het houden van ministerieel toezicht op deze organisaties en de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer om onderzoek ter plaatse te verrichten, zou een inbreuk op de autonomie van deze organisaties betekenen of zou de vertrouwensrelatie tussen de financiële ondernemingen en hun cliënten te veel onder druk kunnen zetten. Vandaar dat de Algemene Rekenkamer geen onderzoek ter plaatse bij de bovenstaande organisaties kan verrichten, maar wel onderzoek kan verrichten aan de hand van de gegevens die daarover bij de betrokken Minister aanwezig zijn.

Ook kan de Algemene Rekenkamer geen onderzoek ter plaatse instellen bij de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba of de financiële ondernemingen en elektronischgeldinstellingen, bedoeld in de Wet financiële markten BES. Dit blijkt niet uitdrukkelijk uit het onderhavige artikellid, maar komt voort uit het feit dat deze wet niet van toepassing is op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, zoals beschreven onder 4 van het algemeen deel van de toelichting.

Met de openbare lichamen voor beroep en bedrijf worden de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties bedoeld. Bijvoorbeeld de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Loodsencoörporatie, de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie.

Aangezien de Kamer van Koophandel niet langer wordt bestuurd door een algemeen bestuur bestaande uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers, maar thans wordt bestuurd door een bestuur dat door de Minister van Economische Zaken wordt benoemd, is er in deze wet geen aanleiding om de Kamer van Koophandel afzonderlijk in het onderhavige artikellid te benoemen. Als gevolg van de wijzigingen in de bestuursstructuur van de Kamer van Koophandel is artikel 91, zeventiende lid, van de Comptabiliteitswet 2001 ook gewijzigd.[34]

Artikel 7.35 Bevoegdheden onderzoek naar staatsdeelnemingen

Eerste lid

Artikel 7.24, eerste lid, onderdeel e, bepaalt dat de Algemene Rekenkamer onderzoek kan verrichten ten aanzien van naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarvan de Staat 5% of meer van het geplaatste aandelenkapitaal houdt. Dit artikel

[34] Stb. 2013, 507. Zie artikel 50 van de Wet op Kamer van koophandel.

regelt de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer met betrekking tot dergelijke deelnemingen.

De Algemene Rekenkamer kan kennis nemen van de informatie die over deze vennootschappen bij het betrokken ministerie aanwezig is. Indien bij de betreffende Minister tevens informatie aanwezig is over de dochtervennootschappen van die vennootschappen, kan de Algemene Rekenkamer ook deze informatie onderzoeken. Deze bevoegdheid is gebaseerd op de overeenkomstige toepassing van artikel 7.34, tweede lid.
De Algemene Rekenkamer is bevoegd om de jaarrekeningen en de daarbij behorende accountantsrapporten bij de vennootschappen op basis van het onderhavige lid, door tussenkomst van de betrokken Minister die de deelneming beheert, op te vragen. Gelet op deze bevoegdheden is het voor de Algemene Rekenkamer mogelijk om te onderzoeken hoe de betrokken Minister zijn rol als aandeelhouder heeft vervuld en hoe hij het beleid dat ten aanzien van de deelneming heeft gevoerd. Andere zaken, zoals de besluitvorming van de betreffende vennootschap kan de Algemene Rekenkamer op basis van artikel 7.27 niet onderzoeken.

Ten aanzien van het opvragen van nadere inlichtingen over de dochtervennootschappen van de vennootschappen waarvan de Staat 5% of meer van het geplaatste aandelenkapitaal houdt, geldt dat de betrokken Minister die de deelneming beheert als aandeelhouder het bestuur van de vennootschap slechts om inlichtingen kan vragen over het beleid dat gevoerd wordt ten aanzien van de dochtervennootschappen. De betrokken Ministers heeft echter geen recht op andere specifieke informatie inzake de dochtervennootschappen.
Dit geldt ook indien de inlichtingen over de dochtervennootschappen van dergelijke vennootschappen op verzoek van de Algemene Rekenkamer worden opgevraagd.

Tweede lid

Dit lid bepaalt de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van het verrichten van een onderzoek bij naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen waarvan de Staat 95% of meer van het geplaatste aandelenkapitaal houdt.

Ook regelt dit lid de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de naamloze en besloten vennootschappen die voor 100% in handen zijn van de bovengenoemde vennootschappen.
Hiermee worden de dochter- en kleindochtervennootschappen bedoeld die voor 100% in handen zijn van de (moeder)vennootschappen waarvan de Staat 95% of meer van de aandelen bezit.
Daarbij maakt het niet uit of de moedervennootschap de aandelen middelllijk of onmiddellijk houdt. Bij het onmiddellijk houden van de aandelen wordt gedoeld op dochtervennootschappen die direct voor 100% van de moedervennootschap afkomstig zijn. Bij het middellijk houden van de aandelen wordt gedoeld op kleindochtervennootschappen die indirect (via een dochtervennootschap) voor 100% van de moedervennootschap afkomstig zijn.

De bevoegheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van 100% dochter- en kleindochtervennootschappen van vennootschappen waarvan de Staat 95% of meer van de aandelen in handen heeft, is nieuw ten opzichte van artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001.
De reden hiervan is dat de Staat weliswaar nagenoeg alle aandelen (95% of meer) van een deelneming kan houden, maar dat dit niet wegneemt dat de deelneming zijn activiteiten geheel kan onderbrengen in dochter- of kleindochtervennootschappen waardoor de deelneming feitelijk geen

activiteiten meer uitvoert. In die situatie is het voor de Algemene Rekenkamer wettelijk niet mogelijk om onderzoek te verrichten bij dergelijke dochter- en kleindochtervennootschappen die feitelijk de activiteiten van de deelneming uitvoeren. Gelet op deze situatie zijn de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer uitgebreid.

Deze bevoegdheden houden in dat de Algemene Rekenkamer een onderzoek *ter plaatse* kan verrichten bij 100% dochter- en kleindochtervennootschappen van vennootschappen waarvan de staat 95% of meer van de aandelen bezit. De Algemene Rekenkamer heeft bij het verrichten van dit onderzoek dezelfde bevoegdheden als ten aanzien van de rechtspersonen, commanditaire vennootschappen, vennootschappen onder firma, natuurlijke personen en openbare lichamen en gemeenschappelijke organen, bedoeld in artikel 7.24, eerste lid, onderdeel a tot en met d. Om die reden is een aantal leden van artikel 7.34 (Bevoegdheden onderzoek naar publieke middelen buiten het Rijk en openbare lichamen en gemeenschappelijke organen) van overeenkomstige toepassing verklaard.

Verder geldt dat de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer betrekking hebben op de verantwoording van het beleid van de bevoegde Minister ten aanzien van de deelneming. Deze controlebevoegdheden strekken niet tot het onderzoeken van het functioneren van de desbetreffende deelneming als zodanig. Dit is tot uitdrukking gebracht in artikel 7.27 (Reikwijdte onderzoek naar staatsdeelnemingen) dat bepaalt dat het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gericht op hoe de staat het aandeelhouderschap heeft vervuld en het beleid dat de betrokken Minister ten aanzien van de deelneming heeft gevoerd.

De begrenzing van de onderzoeksbevoegdheden in deze bepaling is gebaseerd op een balans tussen het belang van de adequate controle op de besteding van publieke middelen en het respecteren van de zelfstandigheid en het private karakter van instellingen die in de private sector werkzaam zijn.
Ingeval deStaat minder dan 95% van de aandelen houdt, geldt dat gelijkheid tussen aandeelhouders, zoals neergelegd in het vennootschapsrecht, een belangrijk uitgangspunt is. Het is niet in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel tussen aandeelhouders en evenmin is het onwenselijk dat de ene aandeelhouder (de Staat) grotere informatiebevoegdheden zou hebben dan andere aandeelhouders. Bijvoorbeeld doordat de Minister indirect via het onderzoek door de Algemene Rekenkamer over meer informatie zou kunnen beschikken. Gelet hierop is de Algemene Rekenkamer niet bevoegd om een onderzoek ter plaatse te verrichten bij naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid waarvan de Staat minder dan 95% van het geplaatste aandelenkapitaal houdt.

Artikel 7.36 Bevoegdheden onderzoek naar bijdragen ten laste van de EU-begroting

De Algemene Rekenkamer heeft bij het verrichten van een onderzoek naar bijdragen ten laste van de EU-begroting dezelfde bevoegdheden als ten aanzien van de rechtspersonen, vennootschappen en natuurlijke personen, bedoeld in artikel 7.24, eerste lid, onder a tot en met e. Om die reden bepaalt dit lid dat de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer in artikel 7.34 (Bevoegdheden onderzoek naar publieke middelen buiten het Rijk en openbare lichamen en gemeenschappelijke organen), eerste tot en met negende lid, van overeenkomstige toepassing zijn op de onderzoeken ten aanzien van bijdragen ten laste van de EU-begroting. In dit verband is de Algemene Rekenkamer bevoegd om

een onderzoek ter plaatse te verrichten. Zie ook de toelichting bij artikel 7.28 (Onderzoek naar bijdragen ten laste van de EU-begroting).

Artikel 7.37 Samenwerking binnen het Koninkrijk

Eerste lid

Dit lid bepaalt in de eerste plaats dat de Algemene Rekenkamer kan samenwerken met de Algemene Rekenkamers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Ten tweede regelt dit artikellid de mogelijkheid voor de Algemene Rekenkamer om samen te werken met de gezamenlijke rekenkamer van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het gaat om de gezamenlijke rekenkamer die op basis van artikel 95 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba gezamenlijk door de eilandsraden wordt ingesteld.

De Algemene Rekenkamers van de voormalige Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland werken reeds sinds 2000 samen om goed openbaar bestuur, transparant overheidshandelen en publieke verantwoording binnen het Koninkrijk der Nederlanden te bevorderen. De Algemene Rekenkamer draagt bij aan de verdere ontwikkeling van de rekenkamers binnen het Koninkrijk der Nederlanden en werkt samen met de Algemene Rekenkamers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten aan de bevordering van een goed openbaar bestuur. Deze samenwerking vindt plaats door middel van diverse projecten die als doel hebben de Algemene Rekenkamers binnen het Koninkrijk te versterken en te professionaliseren.

Sinds 10 oktober 2010 maken Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel uit van Nederland. Hoewel de Algemene Rekenkamer geen onderzoeksbevoegdheden heeft ten aanzien van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, staat dit een samenwerking met de gezamenlijke rekenkamer van deze openbare lichamen niet in de weg. Deze samenwerking zal plaatsvinden op gelijke voet zoals de Algemene Rekenkamer binnen Nederland samenwerkt met de lokale rekenkamers van de decentrale overheden zoals gemeenten en provincies.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat de Algemene Rekenkamer bij de samenwerking met de Algemene Rekenkamers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en de gezamenlijke rekenkamer van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen gegevens, bevindingen of conclusies die naar haar hun aard vertrouwelijk zijn verstrekt aan de voorgaande rekenkamers.

Artikel 7.38 Internationale werkzaamheden

Eerste lid

Dit artikel verschaft een wettelijke basis voor het uitvoeren van internationale werkzaamheden door de Algemene Rekenkamer. Het wettelijk regelen hiervan vloeit voort uit artikel 78, tweede lid, van de Grondwet dat voorschrijft dat de andere taken van de Algemene Rekenkamer bij wet moeten worden opgedragen.

Het eerste lid bepaalt dat de internationale werkzaamheden moeten aansluiten bij de wettelijke taken van de Algemene Rekenkamer. De regering is van oordeel dat die werkzaamheden nauw moeten aansluiten bij de wettelijke taken van de Algemene Rekenkamer, dat wil zeggen in een directe relatie moeten staan tot de domeinen van het verantwoor-

dingsonderzoek en het doelmatigheidsonderzoek binnen het Rijk en het onderzoek naar het beheer en de besteding van overige publieke middelen buiten het Rijk.

Tweede lid

De Algemene Rekenkamer kan in het kader van haar internationale werkzaamheden samenwerken met nationale rekenkamers uit andere landen. Het kan gaan om het gezamenlijk verrichten van onderzoek, het verzorgen van cursussen voor medewerkers van rekenkamers of het begeleiden en ondersteunen van één rekenkamer. Dergelijke activiteiten kunnen door het internationale samenwerkingsverband van rekenkamers, INTOSAI, zijn geïnitieerd, maar ook door de Europese Unie, de Verenigde Naties of het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het komt ook voor dat nationale rekenkamers aan de Algemene Rekenkamer om ondersteuning vragen.

Derde lid

Dit lid stelt beperkingen aan de informatie-uitwisseling tussen de Algemene Rekenkamer en onderzoeksinstituten en nationale rekenkamers van andere landen. De Algemene Rekenkamer is niet bevoegd om gegevens en bevindingen die naar haar hun aard vertrouwelijk zijn te verstrekken aan buitenlandse onderzoeksinstituten en andere nationale rekenkamers. Zie ook de toelichting bij artikel 7.14, vijfde lid.

Artikel 7.39 Verstrekken van mededelingen

Dit artikel regelt dat de Algemene Rekenkamer de mededelingen die zij in het algemeen nodig acht aan de Minister van Financiën, de betrokken Ministers en de Staten-Generaal meedeelt. Het is daarbij aan de Algemene Rekenkamer om te bepalen welke mededelingen zij wil doen.

§ 4. Overleg

Artikel 7.40 Overleg met de Algemene Rekenkamer

Eerste lid

In de Comptabiliteitswet 2001 is de plicht tot het voeren van overleg met de Algemene Rekenkamer over voorgenomen wettelijke regels met betrekking tot onderwerpen die voor de Algemene Rekenkamer van belang zijn, geregeld in artikel 96, eerste lid.

Onderdeel a betreft de wettelijke regelingen die betrekking hebben op de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Het gaat om wettelijke regelingen waarin de Algemene Rekenkamer taken en bevoegdheden krijgt toebedeeld of waarin taken en bevoegdheden worden gewijzigd of komen te vervallen. Het is van belang voor de onafhankelijke positie van de Algemene Rekenkamer dat zij over dergelijke wijzigingen haar standpunt aan de regering kenbaar kan maken, voordat de taken van de Algemene Rekenkamer worden gewijzigd, komen te vervallen of indien zij nieuwe krijgt toebedeeld.

Bij onderdeel b gaat het om een wettelijke regeling, voor zover die betrekking heeft op het oprichten of mede-oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de staat. Ingeval van zo'n wettelijke regeling is afstemming met de Algemene Rekenkamer aangewezen gelet op artikel 4.7, vierde lid. Hierin staat dat overleg met de Algemene Reken-

kamer is voorgeschreven ingeval van het oprichten of mede-oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon.
Indien deze privaatrechtelijke rechtshandeling bij een wettelijke regeling wordt geregeld, hoeft op basis van artikel 4.7, derde lid, aanhef en onder a, weliswaar niet de voorhangprocedure ten behoeve van de Staten-Generaal te worden gevolgd. Dit laat echter onverlet dat over die wettelijke regeling overleg met de Minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer wordt gevoerd.

Tweede lid

De Algemene Rekenkamer is de nationale rekenkamer van Nederland. Dit lid regelt dat de betrokken Minister overleg met de Algemene Rekenkamer voert over ontwerp EU-regelgeving voor zover de EU-regelgeving betrekking heeft op de positie, taken en bevoegdheden van nationale rekenkamers. Bij EU-regelgeving valt te denken aan Europese verordeningen, richtlijnen en besluiten.

De betrokken Minister voert het overleg met de Algemene Rekenkamer in overeenstemming met de Minister van Financiën en de Minister van Buitenlandse Zaken. De reden hiervan is dat de Minister van Financiën verantwoordelijk is voor het bij wet regelen van de taken en bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Daarnaast is de betrokkenheid van de Minister van Buitenlandse Zaken wenselijk, omdat deze Minister de zogenaamde BNC-fiches (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen waarin de regering een eerste oordeel geeft over het voorstel van de Europese Commissie) die door de ministerraad zijn goedgekeurd, naar de Staten-Generaal en de Nederlandse leden van het Europees Parlement stuurt. Op die manier wordt een gecoördineerd overleg tussen de Algemene Rekenkamer en de diverse Ministers die bij de totstandkoming van ontwerp EU-regelgeving betrokken zijn, gewaarborgd.

Derde lid

In dit lid wordt geregeld dat ook over regels die bij of krachtens de Comptabiliteitswet worden geregeld vooraf overleg met de Algemene Rekenkamer wordt gevoerd. Het gaat dan om delegerende regelgeving die in lagere regelgeving zijn geregeld.

Hiervan zijn uitgezonderd de regels die onder meer betrekking hebben op bepaalde aspecten van de begroting, zoals de inrichting van de begroting (onderdeel a), het begrotingsproces (onderdeel b) en het begrotingsbeheer (onderdeel c).
Dit betekent dat de Minister van Financiën wel overleg met de Algemene Rekenkamer voert over de regels die betrekking hebben op het uitvoeren van de begroting, in casu op het financieel beheer, de administratie van dat beheer (de boekhouding), de controle op en de verantwoording over het financieel beheer.

Vierde lid

Het vierde lid bepaalt dat de betrokken Minister een redelijke termijn verbindt aan het overleg dat met de Algemene Rekenkamer op basis van de voorgaande artikelleden wordt gevoerd. Met een redelijke termijn valt doorgaans te denken aan een termijn van zes tot tien weken. Een dergelijke termijn verzekert de zorgvuldige betrokkenheid van de Algemene Rekenkamer in de voorbereiding van regels die bij of krachtens de wet worden geregeld. Overigens dient het overleg met de Algemene Rekenkamer in de voorbereiding van regels die bij of krachtens de wet

worden geregeld plaats te vinden voordat het wetsvoorstel naar de ministerraad en vervolgens naar de Staten-Generaal wordt verstuurd.

Hoofdstuk 8. Comptabele noodwetgeving

Artikel 8.1 Comptabele noodwetgeving

Dit artikel is in de Comptabiliteitswet 2001 geregeld in artikel 97.

Eerste lid

In dit lid is geregeld dat bij koninklijk besluit de bevoegdheid aan de Minister van Financiën kan worden verleend om regels te stellen in afwijking van deze wet en de instellingswetten van de begrotingsfondsen, bedoeld in artikel 2.11, tweede lid, in situaties waarin sprake is van buitengewone omstandigheden. Op grond van de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden kan bepaald worden wanneer sprake is van buitengewone omstandigheden. Dat zijn situaties, waarbij de inwendige of uitwendige veiligheid van het Rijk in het geding is.

Vooral bij een langdurige uitzonderingssituatie kunnen de bepalingen van de Comptabiliteitswet als klemmend worden ervaren, zodat afwijking hiervan wenselijk kan zijn. In de eerste plaats zal moeten kunnen worden afgeweken van de uiterste data en gestelde termijnen die in de wet worden geregeld.
De datum van indiening van de oorspronkelijke begrotingen voor enig jaar is in artikel 105 van de Grondwet geregeld. Van deze datum kan slechts worden afgeweken voor zover de Grondwet dit voorschrijft in artikel 65 van de Grondwet. Aangezien deze comptable noodwetgeving niet voorziet in een eerdere datum van indiening, is het niet mogelijk om van deze datum, zoals voorgeschreven in de Gronwet af te wijken.

Verder is de bevoegdheid om regels te stellen in afwijking van deze wet en de instellingswetten van de begrotingsfondsen van belang om het hoofd te bieden aan mogelijke budgettaire problemen die zich ingeval van uitzonderingssituaties zoals oorlog of oorlogsgevaar kunnen voordoen.
Bij budgettaire problemen valt te denken aan:

- een sterke stijging van bepaalde uitgavencategorieën;

Dit kan leiden tot overschrijding dan wel onderuitputting van de ramingen in begrotingen, waardoor verschuivingen binnen of tussen begrotingen noodzakelijk kunnen zijn.

- een tekort aan middelen;

Bijvoorbeeld indien extra financiële middelen moeten worden ingezet ten behoeve van de uitzonderingssituatie. Een voorbeeld is als er meer geld ter beschikking van de oorlogsvoering moet komen wegens een dreigend oorlogsgevaar.

Afwijking van de wet en de instellingswetten van de begrotingsfondsen kan mogelijkheden bieden om bovenstaande problemen te verhelpen, zoals:

- het aanscherpen van het voorafgaand financieel toezicht, bedoeld in artikel 4.12, vierde lid, waardoor prioriteit kan worden gegeven aan de uitgaven die direct het gevolg zijn van de uitzonderingssituatie;
- het aanhouden van reserves ten behoeve van de uitzonderingssituaties;
- het verschuiven van middelen tussen begrotingen door middel van suppletoire begrotingen.

Artikel 103 van de Grondwet geeft aan welke bevoegdheid de wetgever heeft aangaande de uitzonderingsbepalingen. Voor zover dit is bepaald in artikel 103 van de Grondwet mogen daarbij een aantal bepalingen van de Grondwet opzij worden gezet. Er mag echter niet worden afgeweken van de bepalingen uit de Grondwet die betrekking hebben op de Algemene Rekenkamer. Het is wel toegestaan dat wordt afgeweken van de bepalingen uit dit wetsvoorstel die op de Algemene Rekenkamer betrekking hebben. Ingeval van een uitzonderingssituatie zou de Minister van Financiën bijvoorbeeld de regel kunnen stellen dat de Algemene Rekenkamer het betreffende onderzoek en de goedkeuring van de rijksrekening uitvoert, nadat de uitzonderingstoestand is afgelopen.

Tweede tot en met zesde lid

Indien de regering een koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid heeft genomen, dan wordt onmiddellijk een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gezonden over het voortduren van de werking van de bepaling die bij dat koninklijk besluit in werking is gesteld. Dit is in het tweede lid bepaald.
Indien de Staten-Generaal het wetsvoorstel vervolgens verwerpt, dan wordt de bepaling die bij het koninklijk besluit in werking is gesteld op grond van het derde lid onmiddellijk buiten werking gesteld.

Het vierde lid bepaalt dat de bepaling die bij het koninklijk besluit, bedoeld in het eerste lid, in werking is gesteld, ook weer bij koninklijk besluit buiten werking wordt gesteld. Het buiten werking stellen van de bepaling geschiedt zodra de omstandigheden dit naar het oordeel van de regering toelaten. De beoordeling hiervan is aan de regering.

Het vijfde lid regelt dat het koninklijk besluit, bedoeld in het eerste, derde en vierde lid, ook de bekendmaking van dat besluit regelt. Verder bepaalt het vijfde lid dat het besluit onmiddellijk na de bekendmaking in werking treedt. In het zesde lid is bepaald dat het besluit in ieder geval in het Staatsblad wordt geplaatst. De plaatsing van een dergelijk koninklijk besluit in het Staatsblad is een uitzondering, omdat de plaatsing in het Staatsblad in beginsel is gereserveerd voor de bekendmaking van wetten, algemene maatregelen van bestuur en besluiten die de inwerkingtreding van die besluiten regelen.

Hoofdstuk 9. Wijziging van andere wetten

Artikel 9.1 Wijziging Coördinatiewet uitzonderingssituaties

De wijziging van de Coördinatiewet uitzonderingssituaties behelst de aanpassing van bijlagen A en B van deze wet. De reden hiervan is het actualiseren van de verwijzingen naar de citeertitel van de Comptabiliteitswet.

Artikel 9.2 Wijziging Financiële-verhoudingswet

De verwijzingen naar bepalingen van de Comptabiliteitswet 2001 worden vervangen door verwijzingen naar diverse artikelen van deze wet.

Artikel 9.3 Wijziging Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

De Gezondheids- en welzijnswet bepaalt dat het Diergezondheidsfonds een begrotingsfonds als bedoeld in de Comptabiliteitswet is. De verwijzing naar de bepaling uit de Comptabiliteitswet 2001 over een begrotingsfonds is aangepast aan deze wet. Daarnaast regelt dit artikel dat artikel 95d, tweede lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor

dieren vervalt aangezien de algemene regeling van artikel 2.11, vierde lid, van deze wet over het jaarsaldo van een begrotingsfonds daarvoor in de plaats komt.

Artikel 9.4 Wijziging Handelsregisterwet 2007

Dit artikel wijzigt artikel 6 van de Handelsregisterwet 2007. De verwijzingen in dit artikel naar de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 over de ministeries met een departementale begroting en de dienstonderdelen van de ministeries die als agentschappen worden aangewezen, zijn vervangen door verwijzingen naar de betreffende artikelen uit deze wet.

Artikel 9.5 Wijziging Kaderwet adviescolleges

De verwijzing naar de Comptabiliteitswet 2001 wordt vervangen door een verwijzing naar de citeertitel volgens artikel 10.6 van deze wet.

Artikel 9.6 Wijziging Prijzennoodwet

De betreffende bepalingen van de Prijzennoodwet worden in technische zin aangepast aan deze wet.

Artikel 9.7 Wijziging Spoorwegwet

Dit artikel wijzigt de verwijzing naar de bepaling uit de Comptabiliteitswet 2001 over de mogelijkheid om privaatrechtelijke rechtshandelingen met een bijzondere volmacht namens een Minister te verrichten. De verwijzing wordt vervangen door een verwijzing naar artikel 3:62, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 9.8 Wijziging Tijdelijke wet ambulancezorg

De Tijdelijke wet ambulancezorg bepaalt dat een rechtspersoon die door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport als Regionale Ambulancevoorziening wordt aangewezen in afwijking van de voorhangprocedure die in de Comptabiliteitswet 2001 is voorgeschreven, kan worden opgericht. Dit betekent dat bij de oprichting van een dergelijke rechtspersoon onder voorwaarden niet de procedure, bedoeld in artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001, wordt gevolgd. De verwijzing naar dit artikel is vervangen door een verwijzing naar artikel 4.7, eerste lid, van deze wet.

Artikel 9.9 Wijziging Uitvoeringswet EGTS-verordening

De Uitvoeringswet EGTS-verordening bepaalt dat de voorhangprocedure, bedoeld in artikel 34, eerste tot en met derde lid, van de Comptabiliteitswet 2001, van overeenkomstige toepassing is ingeval van een besluit tot deelneming door de staat aan een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS). Het onderhavige artikel wijzigt de verwijzing naar de bepaling over de voorhangprocedure.

Artikel 9.10 Wijziging Waterwet

De Waterwet regelt dat het deltafonds een begrotingsfonds als bedoeld in de Comptabiliteitswet is. De verwijzing naar de bepaling uit de Comptabiliteitswet 2001 over een begrotingsfonds is aangepast aan deze wet. Daarnaast vervallen een aantal artikelleden van de Waterwet als gevolg van de algemene regeling van het saldo van een begrotingsfonds in artikel 2.11, vierde lid, van deze wet.

Artikel 9.11 Wijziging Woningwet

De verwijzingen naar de Comptabiliteitswet zijn in lijn gebracht met deze wet.

Artikel 9.12 Wijziging Wet BDU verkeer en vervoer

Artikel 13 van de Wet BDU verkeer en vervoer verwijst naar de ambtenaren van de departementale accountantsdienst die door de Minister van Infrastructuur en Milieu zijn aangewezen. Om de reden dat de accountantsdiensten sinds mei 2012 niet meer per ministerie zijn georganiseerd, maar centraal zijn ondergebracht bij de Auditdienst het Rijk, is de verwijzing achterhaald.

Artikel 9.13 Wijziging Wet dieren

De Wet dieren bepaalt dat het Dierengezondheidsfonds een begrotingsfonds als bedoeld in de Comptabiliteitswet is. De verwijzing naar de bepaling uit de Comptabiliteitswet 2001 over een begrotingsfonds is aangepast aan deze wet. Daarnaast regelt dit artikel dat artikel 9.3, tweede lid, van de Wet dieren vervalt aangezien de algemene regeling van artikel 2.11, vierde lid, van deze wet over het jaarsaldo van een begrotingsfonds daarvoor in de plaats komt.

Artikel 9.14 Wijziging Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De verwijzingen naar de Comptabiliteitswet 2001 zijn vervangen door verwijzingen naar de relevante bepalingen uit deze wet.

Artikel 9.15 Wijziging Wet Fonds economische structuurversterking

In de Wet Fonds economische structuurversterking is bepaald dat het Fonds economische structuurversterking een begrotingsfonds is als bedoeld in de Comptabiliteitswet 2001. Onder meer deze verwijzing naar de Comptabiliteitswet 2001 is aan deze wet aangepast.
Verder bevat de Wet fonds economische structuurversterking een bepaling die een afwijking van de Comptabiliteitswet 2001 regelt. De begroting en de financiële verantwoording van het Fonds economische structuurversterking worden in afwijking van het verplichtingen-kasstelsel, dat de Comptabiliteit voorschrijft, op basis van het kasstelsel gepresenteerd. Ook deze bepaling tot afwijking is aangepast aan deze wet.
Aangezien deze wet in artikel 2.11, vierde lid, een algemene regeling bevat van het jaarsaldo van een begrotingsfonds kunnen het eerste en tweede lid van artikel 4 van de Wet Fonds economische structuurversterking vervallen.

Artikel 9a van de Comptabiliteitswet 2001 over het kunnen indienen van een voorstel van wet tot vaststelling van de begroting van het Fonds economische structuurversterking (FES-fonds) wordt met deze wijziging in de Wet Fonds economische structuurversterking geregeld. Dit fonds is sinds 2012 een «slapend» fonds. Dit artikel regelt daarom de procedure om het FES-fonds zo nodig weer te activeren.
In het eerste lid van artikel 4a wordt voor het Fonds economische structuurversterking geregeld, dat er kan worden afgeweken van de verplichting tot het indienen van een begroting. Om de reden dat het FES-fonds sinds 2012 niet meer actief is en als een slapend fonds wordt aangemerkt.

Het tweede lid bepaalt dat, zolang er op basis van het eerste lid geen begroting voor het FES-fonds wordt ingediend, de ontvangsten en uitgaven op nul worden gesteld. Het op nul stellen impliceert de tijdelijke «bevriezing» van de voeding van het fonds. Indien het FES-fonds weer actief wordt en hiertoe een begroting wordt ingediend, zijn de uitzonderingen van dit artikel niet meer nodig. Daarom regelt het derde lid, dat artikel 4a vervalt. De regering is vervolgens weer gehouden om jaarlijks een wetsvoorstel tot vaststelling van de begroting voor het FES in te dienen.

Artikel 9.16 Wijziging Wet houdbare overheidsfinanciën

De verwijzingen naar onder meer de begrippen begrotingsreserve en budgetdisciplinesectoren uit de Comptabiliteitswet 2001 zijn vervangen door verwijzingen naar de betreffende artikelen uit deze wet.

Artikel 9.17 Wijziging Wet Infrastructuurfonds

De Wet Infrastructuurfonds regelt dat het Infrastructuurfonds een begrotingsfonds als bedoeld in de Comptabiliteitswet is. De verwijzing naar de bepaling uit de Comptabiliteitswet 2001 over een begrotingsfonds is vervangen door een verwijzing naar artikel 2.11, eerste lid, van deze wet.
Verder is de Wet Infrastructuurfonds aangepast aan de algemene regeling over het jaarsaldo van een begrotingsfonds. Door deze regeling vervallen een aantal leden uit de Wet Infrastructuurfonds.

Artikel 9.18 Wijziging Wet langdurige zorg

Bij de wijziging van de Wet langdurige zorg gaat het om het aanpassen van de verwijzingen naar een bepaling uit de Comptabiliteitswet 2001 die de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer regelt ten aanzien van bepaalde organisaties.

Artikel 9.19 Wijziging Wet marktordening gezondheidszorg

Dit artikel wijzigt artikel 67 van de Wet marktordening gezondheidszorg. De wijzigingen hebben betrekking op het aanpassen van de verwijzingen naar de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 die gaan over bepaalde bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer. Deze verwijzingen zijn vervangen door verwijzingen naar de betreffende artikelen uit deze wet die betrekking hebben op de Algemene Rekenkamer en het informeren, het rapporteren of het doen van mededelingen.

Artikel 9.20 Wijziging Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipubliek sector

Het onderhavige artikel wijzigt twee artikelen van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector. In de artikelen 1.1 en 1.2 van die wet zijn de verwijzingen naar termen uit de Comptabiliteitswet 2001 vervangen door de termen uit deze wet waaronder de term college dat in artikel 1.1 van deze wet is gedefinieerd. Daarnaast zijn de verwijzingen naar de artikelen naar de Comptabiliteitswet 2001 aan deze wet aangepast.

Artikel 9.21 Wijziging Wet op het financieel toezicht

De verwijzing naar bepaalde beveogdheden van de Algemene Rekenkamer in de Wet op het financieel toezicht is overeenkomstig deze wet aangepast.

Artikel 9.22 Wijziging Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002

De verwijzing naar de voorhangprocedure, beschreven in artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 en die wordt gevolgd ingeval van het oprichten, mede oprichten of doen oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon door de staat, is aangepast. Deze verwijzing is vervangen door de verwijzing naar het betreffende artikel in deze wet.

Artikel 9.23 Wijziging Wet op de kansspelen

De Wet op de kansspelen regelt de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer om het financieel beheer en de jaarlijkse financiële verantwoording daarover te onderzoeken met betrekking tot een rechtspersoon waaraan een vergunning tot het organiseren van speelcasino's is verleend. In dit verband worden een aantal bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 die bepaalde bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer regelen van overeenkomstige toepassing verklaard. De verwijzingen naar deze bepalingen zijn vervangen door verwijzingen naar de betreffende artikelen uit hoofdstuk 7 van deze wet.

Artikel 9.24 Wijziging Wet op het LSOP en het politieonderwijs

De verwijzing naar het bedrag zoals dat in nadere voorschriften is gesteld krachtens artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 wordt vervangen door een verwijzing naar het betrokken artikel van deze wet.

Artikel 9.25 Wijziging Wet op de parlementaire enquête 2008

De Wet op de parlementaire enquête schrijft voor dat de uitgaven die nodig zijn voor een parlementaire enquête worden verwerkt in de begroting van de Staten-Generaal. Dit artikel wijzigt de verwijzing naar de bepaling uit de Comptabiliteitswet 2001 die de begroting van de Staten-Generaal regelt. De verwijzing wordt aan deze wet aangepast.

Artikel 9.26 Wijziging Wet op de rechterlijke organisatie

Het onderhavige artikel wijzigt een aantal bepalingen uit de Wet op de rechterlijke organisatie. De wijziging van artikel 99 van de Wet op de rechterlijke organisatie komt voort uit het feit dat de term ontwerpbegroting niet meer als zodanig in deze wet wordt gebruikt. Met dit artikel wordt deze term vervangen door de term departementale begroting. Verder zijn de verwijzingen naar de artikelen van de Comptabiliteitswet 2001 aan deze wet aangepast.

Artikel 9.27 Wijziging Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen

De Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen bepaalt dat de Algemene Rekenkamer de bevoegdheden heeft die in artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001 zijn vermeld met betrekking tot de uitkeringsregelingen ter zake van ziekte, ontslag en werkloosheid ten aanzien van een organisatie die een of meer uitkeringsregelingen ter zake van ziekte, ontslag of werkloosheid van overheidswerknemers of gewezen overheidswerknemers uitvoert. De verwijzing naar artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001 is vervangen door de verwijzing naar artikel 7.34 van deze wet.

Artikel 9.28 Wijziging Wet stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen

Deze bepaling wijzigt de verwijzing naar artikel 91 van de Comptabiliteitswet 2001. Die verwijzing wordt aan deze wet aangepast.

Artikel 9.29 Wijziging Wet toezicht accountantsorganisaties

Omdat de accountantsdiensten sinds mei 2012 niet meer per ministerie zijn georganiseerd, maar centraal zijn ondergebracht bij de Auditdienst Rijk.

Artikel 9.30 Wijziging Zorgverzekeringswet

De Zorgverzekeringswet verwijst op twee plaatsen naar het artikel in de Comptabiliteitswet 2001 dat de bevoegdheden van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van organisaties buiten het Rijk die publieke middelen beheren. Deze verwijzingen zijn vervangen door verwijzingen naar de betreffende artikelen van deze wet.

Hoofdstuk 10. Evaluatie, overgangs- en slotbepalingen

§ 1. Evaluatie

Artikel 10.1 Evaluatie

Dit artikel schrijft voor dat de Minister van Financiën deze wet binnen vijf jaar na de inwerkingtreding evalueert. De evaluatie richt zich op de vraag of de modernisering van de Comptabiliteitswet in opzet is geslaagd. Dit wordt bereikt door middel van het opstellen van een verslag naar de effecten van de wet in de praktijk.

§ 2. Overgangsrecht en samenloop

Artikel 10.2 Overgangsrecht

Eerste en tweede lid

Om de reden dat deze wet voorziet in de intrekking van de Comptabiliteitswet 2001 is het van belang om duidelijkheid te scheppen over het tijdstip tot waarop de Comptabiliteitswet 2001 geldend is.

De bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 en de daarop gebaseerde bepalingen blijven van toepassing op alle begrotingen die vóór de inwerkingtreding van deze wet bij de Tweede Kamer zijn ingediend en alle suppletoire begrotingen, jaarverslagen en rapporten die naar aanleiding van die begrotingen worden opgesteld. Dit is geregeld in onderdeel a van het eerste lid.

Voor de begrotingen die na de inwerkingtreding van deze wet bij de Tweede Kamer worden ingediend, zijn de bepalingen van de Comptabiliteitswet 2001 niet meer van toepassing. Voor deze begrotingen en de daarbij behorende suppletoire begrotingen, jaarverslagen en rapporten gelden de bepalingen uit deze wet.

De overgang naar een ander wettelijk regime geldt dus met ingang van een begrotingsjaar en valt vanwege de uitvoerbaarheid niet middenin een begrotings- of verantwoordingscyclus.

Het voorgaande zou betekenen dat als de begrotingen in september 2016 worden ingediend en deze wet op 1 januari 2017 in werking treedt, dat de begrotingen en suppletoire begrotingen, rapporten en jaarverslagen worden beheerst door de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001. Op de begrotingen die vervolgens in september 2017 worden ingediend zijn de bepalingen uit deze wet van toepassing. Hetzelfde geldt voor de suppletoire begrotingen, rapporten en jaarverslagen die na september 2017 worden ingediend.

Het eerste lid regelt verder welke besluiten, rechtshandelingen en bevoegdheden – ook na de inwerkingtreding van deze wet – worden beheerst door de bepalingen van de Comptabiliteitswet 2001 en de daarop gebaseerde bepalingen. Deze worden in de onderdelen b tot en met e genoemd. Het gaat om besluiten, rechtshandelingen en bevoegdheden die vóór de inwerkingtreding van deze wet zijn genomen of zijn verricht.

Het voorgaande betekent dat de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 – ook na de inwerkingtreding van deze wet – bepalend zijn voor het bereik van de privaatrechtelijke rechtshandelingen die namens de staat worden verricht (onderdeel d) en de reikwijdte van waartoe de Algemene Rekenkamer bevoegd is (onderdeel e). Dat enkel de bepalingen uit de Comptabiliteitswet 2001 (en niet de bepalingen uit deze wet) voor deze rechtshandelingen en bevoegdheden bepalend zijn, blijkt uit het tweede lid.

Artikel 10.3 Omhang besluiten

Dit artikel bepaalt dat de besluiten tot het aanwijzen van agentschappen en de besluiten tot het aanwijzen van schatkistbankieren, bedoeld in de Comptabiliteitswet 2001 – met de inwerkingtreding van deze wet – gelden als besluiten als bedoeld in deze wet. Om die reden schrijft dit artikel voor dat deze besluiten mede zijn gebaseerd op deze wet, met dien verstande dat de bepalingen van de Comptabiliteitswet 2001 op die besluiten van toepassing blijven, Dat de bepalingen van de Comptabiliteitswet 2001 voor die besluiten blijven gelden, is in het overgangsrecht bepaald, zoals dat in artikel 10.2 is geregeld.

Artikel 10.4 Samenloop

Dit artikel regelt de samenloop met het in 2014 ingediende wetsvoorstel inzake de wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten dat verband houdt met de uitbreiding van de mogelijkheden om ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren disciplinaire maatregelen op te leggen en tevens andere maatregelen te treffen. De uitbreiding die dit wetsvoorstel beoogt, raakt ook de leden van de Algemene Rekenkamer. Om die reden bevat het bovengenoemde wetsvoorstel een bepaling dat artikel 74 van de Comptabiliteitswet 2001 wijzigt.

Nu deze wet voorziet in de intrekking van de Comptabiliteitswet 2001 – waaronder artikel 74 – en daarom een vergelijkbaar artikel kent, te weten artikel 7.5, is een samenloopbepaling opgenomen die de relatie met het bovenstaande wetsvoorstel regelt. Deze bepaling gaat uit van het feit dat het bovengenoemde wetsvoorstel eerder een wet is of tot een wet wordt verheven dan deze wet. Daarom schrijft de samenloopbepaling voor dat artikel 7.5 van deze wet wordt gewijzigd, zodra het voorgenoemde wetsvoorstel een wet is geworden of daartoe wordt verheven.

§ 3. Slotbepalingen

Artikel 10.5 Intrekking Comptabiliteitswet 2001

Dit artikel regelt de intrekking van de Comptabiliteitswet 2001. De intrekking van de Comptabiliteitswet 2001 brengt met zich mee dat de op die wet gebaseerde regelgeving van rechtswege vervalt. Voorbeelden van regelgeving die op de Comptabiliteitswet 2001 is gebaseerd en derhalve vervallen, zijn het Besluit taak FEZ, de Regeling kasbeheer 2012 en de Regeling agentschappen.

Artikel 10.6 Inwerkingtreding

Dit artikel regelt dat deze wet in werking treedt op een tijdstip dat bij koninklijk besluit wordt bepaald.

Artikel 10.7 Citeertitel

Aan het woord Comptabiliteitswet is het jaartal 2016 toegevoegd. Het woord en het jaartal vormen tezamen de citeertitel van deze wet, te weten Comptabiliteitswet 2016.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem